

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.818 (SEM.131/1)
21 de noviembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ESTILOS DE DESARROLLO Y MUTACIONES DEL SECTOR
LABORAL EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
I. ACERCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO RECIENTE DE LOS PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA	3
1. Jerarquías, diferencias y similitudes: algunas características generales de la región.....	3
2. Una difícil salida de la crisis.....	8
3. Estabilización y desarrollo.....	11
II. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA	20
1. Tendencias generales	20
2. Capacidad productiva y capacidad de generación de nuevos empleos.....	26
3. Producto y empleo: ¿hay un patrón de convergencia regional?	31
4. El sector externo y el empleo.....	39
III. DE LA DEMANDA AL AUTOEMPLEO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO	50
1. Algunos rasgos de la integración socioeconómica de la fuerza laboral.....	50
2. Entre el estancamiento y el retroceso de actividades tradicionales y el dinamismo relativo y localizado de las industrias volcadas al mercado internacional	52
3. Exclusión laboral y autoempleo.....	63
4. Excluidos y emigrantes: la exportación de fuerza de trabajo	67

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza las consecuencias laborales del estilo de desarrollo vigente en los países del hemisferio norte de América Latina. En su primera sección se examinan, desde la perspectiva del desarrollo productivo con equidad, algunas de las principales características operativas del sistema económico de la subregión. En ella se discute la lógica de desempeño económico y las principales dificultades intrínsecas de un modelo en el que la producción y las inversiones se orientan fundamentalmente hacia la exportación y el mercado mundial. Se pone especial atención en los alcances de la política económica y sus principales resultados en materia de estabilización. En este sentido, se analiza el nexo operativo entre las políticas de estabilización macroeconómica y las políticas de estabilización del producto y del empleo, que constituyen el telón de fondo en el que se ejecutaron las reformas estructurales adoptadas por todos los países en los años recientes.

En la segunda sección se examinan las formas de articulación del trabajo en el estilo de desarrollo que se fue perfilando en la región en los últimos tres o cuatro lustros. En esta perspectiva se revisan desde el punto de vista empírico algunas de las tendencias del mercado laboral. Esta revisión se hace sobre la base de un análisis comparativo de los diversos casos nacionales. La sección pretende ilustrar la manera en que el trabajo se inserta en las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, y examina diversas relaciones entre la dinámica de la ocupación y las del crecimiento del producto, la población, las inversiones y el ciclo económico internacional. También se analizan sus relaciones con los salarios, la productividad aparente y el comercio internacional. Los resultados de las diversas exploraciones que se presentan permiten ilustrar empíricamente la lógica laboral implícita en el actual estilo de desarrollo de la región, una lógica que entraña una serie de consecuencias cualitativas en materia de crecimiento y cuyo análisis permite identificar importantes déficits de la política pública.

La tercera parte del estudio pretende introducir en la discusión las implicaciones que derivan, en términos de desarrollo y de políticas públicas, de las modalidades de incorporación y exclusión social y productiva de la fuerza de trabajo propias del actual estilo de crecimiento económico. Se identifican las tendencias dominantes al respecto y posteriormente se pasa revista a los principales cambios de la estructura sectorial del empleo, en un afán de identificar los ejes dinámicos de generación del empleo durante estos años. De esta manera, el análisis se centra en la expansión del empleo generado, dentro del sector industrial, por las plantas maquiladoras, y dentro del sector de servicios, por las actividades que atiende al turismo. Prácticamente en todos los países, maquiladoras y turismo constituyen los núcleos de crecimiento del empleo del llamado sector formal de la economía. Dado el bajo o nulo crecimiento del empleo en las otras actividades formales, la población que no es absorbida productivamente está obligada a desplegar una serie de estrategias de supervivencia, que se concretan en un fenómeno de "autoempleo de masas" y otro de emigración internacional de una porción de la fuerza de trabajo. El análisis de estos dos fenómenos cierra la tercera y última parte del estudio.

I. ACERCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO RECIENTE DE LOS PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA

1. Jerarquías, diferencias y similitudes: algunas características generales de la región

Los países del norte de América Latina ¹ conforman una región natural desde el punto de vista de la geografía física y política. Todos son ribereños del Mar Caribe, con la sola excepción de El Salvador (enclavado en la costa noroccidental del Istmo Centroamericano). En su extremo este, el conjunto insular compuesto por Cuba, Haití y la República Dominicana constituye una puerta histórica hacia y desde el Océano Atlántico. En la parte sur de la región, el Canal de Panamá abre una vía de conexión interoceánica e intercontinental de conocido valor estratégico y económico. Por el occidente, los siete países del Istmo Centroamericano y México se abren hacia el Océano Pacífico. Además de ser un puente entre océanos y continentes, la región también es un punto de encuentro de las partes norte y sur del hemisferio americano. Por su posición y configuración geográficas, los países que la integran comparten una serie de características de orden geológico y climático. Su convergencia territorial y marítima también los hace compartir una amplia serie de recursos naturales, además de tener una biodiversidad esencialmente común, acaso sólo matizada por las regiones áridas de México. Estas continuidades geográficas y naturales son selladas socialmente por la porosidad y el dinamismo de las zonas fronterizas entre estados. En su plataforma continental, la región cuenta con siete fronteras políticas binacionales que se caracterizan por un fuerte flujo cotidiano de personas, transportes y transacciones comerciales, así como por complejas y multidimensionales relaciones entre las comunidades y poblaciones asentadas en esas zonas y cuyo dinamismo tiende a extender los vínculos entre países más allá de los tratos meramente intergubernamentales. Una situación similar existe en la frontera que comparten Haití y la República Dominicana.

Si bien los lazos históricos y culturales comunes son muy fuertes —y esto constituye otra dimensión de la regionalización—, desde el punto de vista del desarrollo económico la región presenta una gran heterogeneidad y marcadas disparidades estructurales. Para los propósitos del presente estudio éstas pueden expresarse de manera sumaria en las diferencias de tamaño existentes, en primer lugar, entre la economía de México y la del resto de los países. (Véase el cuadro 1.) En los últimos veinte años, un poco más de ocho de cada diez unidades del producto interno bruto agregado de la región fue generado por este país, que además posee la estructura económica más diversificada y la mayor y más compleja base industrial y tecnológica de toda la región. Como se sabe, esta gran diferencia de tamaño económico está dada en una medida importante, pero no única, por las mayores escalas de territorio y población de México.

En segundo lugar, y en lo que hace al valor conjunto del PIB del resto de los países de la región, también hay una jerarquía de tamaños relativos constituida en torno a Guatemala, la República Dominicana y Costa Rica, que generan, en proporciones hasta cierto punto equivalentes, tres quintas partes del valor del PIB total del subgrupo. Estos tres países son seguidos por El Salvador y Panamá, que ocupan un lugar intermedio (aportando entre ambos una

¹ En el presente texto la expresión “países del norte de América Latina” comprende a las naciones del Istmo Centroamericano (sin Belice), Cuba, Haití, la República Dominicana y México.

quinta parte de aquel valor), y Honduras, Haití y Nicaragua que, en ese orden, son las economías más pequeñas.

Cuadro 1

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL PIB

	1980-1990	1990-2000	2000
Región Norte de América Latina	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	2.1	2.5	2.6
El Salvador	1.9	2.0	2.0
Guatemala	3.0	3.2	3.2
Haití	0.9	0.6	0.5
Honduras	0.8	0.9	0.8
México	86.5	85.8	85.7
Nicaragua	0.6	0.4	0.4
Panamá	1.7	1.7	1.7
República Dominicana	2.6	2.8	3.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Otra forma de apreciar las diferencias económicas interregionales es comparando los niveles del ingreso real por habitante en dólares internacionales.² El precedente ordenamiento jerárquico de las economías —establecido en funciones de magnitudes absolutas— sufre algunas modificaciones cuando el valor del producto es corregido por el factor demográfico y el poder adquisitivo del ingreso. (Véase el cuadro 2.) Su observación en el tiempo revela además algunas permutas de posición ocurridas en los últimos veinte años. Tomando como base de la comparación el nivel del ingreso real por habitante de México, que es el mayor de la región, el tamaño económico relativo de este país se acorta considerablemente con respecto a Panamá y Costa Rica, aunque sigue siendo importante (20% superior). Es interesante hacer notar que, a pesar de la gran volatilidad económica y financiera de las últimas dos décadas, el valor de esta relación permaneció estable entre estos tres países.

Vienen después, en un rango de ingreso inferior, la República Dominicana y Guatemala y, más lejos, El Salvador y Cuba. El actual ingreso por habitante de México duplica al de los dos primeros países, cuyas trayectorias en este rubro son por cierto completamente opuestas desde 1980: de deterioro en Guatemala, de mejoría en la República Dominicana. Los valores de El Salvador y Cuba alcanzan en el año 2000 alrededor de un tercio del mexicano como producto de una evolución igualmente diferenciada: de recuperación de los niveles perdidos en los años

² Los “dólares internacionales” permiten comparar en una unidad monetaria común —y con mayor precisión— la evolución real del PIB y el PIB por habitante de los países. Se estiman con base en los conceptos de paridad del poder adquisitivo de las monedas y de precios promedio internacionales de mercancías. A diferencia del método convencional basado en la simple conversión de los tipos de cambio promedio, se considera que este método reduce al mínimo posible la subestimación del poder de compra originada en la oferta interna de bienes y servicios no comerciables internacionalmente, así como la volatilidad de las monedas nacionales frente al movimiento de los flujos internacionales de capital.

ochenta en el primer caso, de pérdida de los niveles alcanzados en el segundo. Por lo demás, el nivel del ingreso por habitante de El Salvador y Cuba es 60% inferior al de Panamá y Costa Rica.

Cuadro 2

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: DIFERENCIAS DEL PIB REAL
POR HABITANTE a/

(PIBH de México = 100)

	1980	1990	2000 b/
Panamá	81	73	82
Costa Rica	78	78	78
República Dominicana	38	41	49
Guatemala	59	45	48
El Salvador	38	35	38
Cuba	44	48	34
Honduras	31	31	28
Nicaragua	35	24	21
Haití	21	17	11

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de A. Maddison, *The World*

Economy. A millennial Perspective, OCDE, París, 2001.

a / Calculados en dólares internacionales de 1990.

b/ Estimación.

Haití, Nicaragua y Honduras son los países más pobres de la región. Sus respectivos ingresos por habitante apenas representan en la actualidad 28%, 21% y 11% del de México. Como puede observarse, esta brecha (que obviamente también se da con el resto de la región) se amplió en el transcurso de los últimos veinte años, sobre todo en Nicaragua y Haití.

Es evidente que detrás de estas diferencias tan marcadas existen razones de orden estructural que son resultado de la conformación histórica y de las inercias del desempeño a largo plazo de cada una de las economías nacionales. Pero en el período reciente esas diferencias tienden a reconfigurarse en función de los profundos cambios económicos que se han verificado desde los años ochenta en los ámbitos internos de cada nación y a escala regional y global. Tales cambios se concretan en el despliegue de un régimen de crecimiento en el que, de acuerdo con las condiciones propias de cada país, la inserción internacional aparece como un compromiso jerárquicamente superior en la articulación funcional de las variables económicas y financieras clave y, a partir de ello, en la definición de un estilo particular de desarrollo. Algunas consecuencias de este hecho sobre la dinámica de crecimiento se discuten con mayor detalle en la siguiente sección de este apartado.

Recuadro 1

TRES GENERACIONES DE PLANTAS MAQUILADORAS

Los juicios —positivos o negativos— que suelen formularse acerca de las maquiladoras parten casi siempre del supuesto de que estas plantas tienen características productivas y tecnológicas similares, como si constituyeran una verdadera industria. En realidad, las maquiladoras son establecimientos productivos que se acogen a regímenes regulatorios y fiscales de excepción que facilitan la importación de partes, componentes y materiales que, una vez transformados o ensamblados se reexportan a los Estados Unidos libres de gravámenes.

En la discusión sobre las maquiladoras existe cierta ambivalencia analítica y metodológica. En los estudios que se centran en las condiciones laborales tiende a predominar el paradigma de una industria atrasada en la que las condiciones de trabajo resultan para sus críticos un justificado motivo de rechazo. Los estudios que se centran en los aspectos tecnológicos y de organización del proceso productivo y empresarial resaltan, en cambio, los aspectos supuestamente “modernizadores” de la maquila.

Lo cierto es que el sistema de maquiladoras incluye la coexistencia de diferentes tipos de planta, procesos productivos, complejidades tecnológicas y prácticas de gestión de la fuerza de trabajo. En términos generales, estos tipos diferenciados podrían agruparse en tres grandes clases de planta, que a su vez corresponden a otras tantas olas generacionales:

Maquiladoras que se basan en la intensificación del trabajo manual. Corresponden a la primera generación y se diseminan, todavía de manera muy localizada en el norte de México, durante los años setenta y principios de los años ochenta. Su tecnología es rudimentaria y su organización elemental. Los procesos de ensamblaje intensivos en mano de obra constituyen su rasgo más característico. Posteriormente este tipo de planta (y en menor medida la de la clase siguiente) iniciará una extendida “marcha al sur”, es decir, hacia las zonas centro y septentrionales de México, al Caribe y al Istmo Centroamericano. Este desplazamiento de la localización estará muy concentrado en ciertas líneas de productos (en especial el ramo de prendas de vestir).

Maquiladoras que se basan en la racionalización del trabajo. Aparecen a mediados de los ochenta. Se distinguen porque en ellas la organización de la producción y del trabajo incluye la introducción de tecnologías automatizadas. Aunque las plantas siguen siendo intensivas en mano de obra, esta innovación induce nuevas formas de gestión y racionalización del trabajo.

Maquiladoras que se basan en competencias intensivas de conocimiento. Su aparición es más reciente y su localización espacial está muy concentrada en México y, en menor medida, en Costa Rica. Un ejemplo es la planta de la compañía General Motors en Ciudad Juárez, en la frontera de México con los Estados Unidos, que ocupa ingenieros especializados en diseño industrial y está dotada de equipamientos de alta tecnología. Se considera que la contigüidad territorial con los Estados Unidos es una ventaja para la implantación de este tipo de maquiladoras. Nada indica por ahora que puedan diseminarse por el resto de la región, como ocurre con las plantas de la primera (y en menor grado) de la segunda generaciones.

Fuente: Adaptado de A. Hualde, “Las maquiladoras en México a fin de siglo”, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, mimeo, 2000.

Cuadro 3

PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: DESTINO DE LA EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS

(%)

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Haití		Honduras		México		Nicaragua		República Dominicana	
	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR
1978-80	35	62	31	57	29	57	51	61	56	67	68	70	33	52	57	58
1981	32	63	17	44	18	59	79	80	55	65	55	59	28	43	67	68
1982	34	59	35	56	27	63	79	79	53	62	52	55	34	59	54	55
1983	32	60	39	64	35	66	74	81	55	65	58	61	22	33	67	59
1984	38	63	38	60	38	67	73	80	54	61	58	61	22	33	77	78
1985	39	61	48	65	36	60	74	77	55	60	60	63	16	23	75	76
1986	43	57	49	63	46	66	74	75	51	54	65	67	-o-	09	77	78
1987	45	60	45	65	46	63	73	75	51	57	60	63	21	33	77	78
1988	44	59	40	60	46	34	73	75	51	56	60	62	-o-	13	77	78
1989	45	60	36	71	35	64	74	74	49	53	70	73	-o-	22	58	59
1990	46	60	34	67	39	69	80	81	52	53	69	72	7	28	67	68
1991	47	63	34	71	37	73	85	86	52	57	70	72	20	46	64	66
1992	48	67	34	82	34	72	75	76	53	59	81	82	26	51	61	63
1993	55	68	30	77	38	75	83	83	50	63	83	85	45	67	51	53
1994	43	61	49	79	32	71	71	71	47	61	85	87	43	72	52	55
1995	40	57	18	63	31	65	61	61	48	63	84	85	42	61	42	45
1996	37	57	18	68	37	72	77	77	45	61	84	85	45	64	44	48
1997	48	61	19	66	46	72	87	87	42	58	86	87	46	67	47	51
1998 a/	48	62	21	75	52	71	87	87	39	54	88	90	38	53	60	67
1999 a/	52	64	60	89	56	75	90	90	68	75	88	90	58	70	66	74

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras del FMI; *Direction of Trade Statistics yearbook*, varios números

-o- no significativo.

a/ Datos consolidados obtenidos exclusivamente de registros de países con los que se comercia., excepto para México.

EU = Estados Unidos.

TR = Toda la región más los Estados Unidos.

El tránsito de un estilo de desarrollo sustentado de manera predominante en la expansión de los mercados internos y el activismo gubernamental hacia otro liberalizado y abierto a las corrientes internacionales de capital y comercio indujo, en el transcurso de los últimos tres o cuatro lustros, nuevos perfiles de especialización. En el caso particular de los países del norte de América Latina esta evolución supuso la conformación de un sistema productivo cuyos segmentos más dinámicos responden crecientemente al *modelo maquilador*, es decir, a una forma particular de industrialización que se basa en unidades productivas que realizan procesos locales de ensamblaje y de manufactura al amparo de regímenes de preferencia fiscal y que envían —generalmente bajo la figura de re-exportación libre de impuestos— los productos acabados al mercado de los Estados Unidos. Desde su aparición en el norte de México a finales de los años sesenta, la configuración típica de las plantas maquiladoras sufrió varias mutaciones. (Véase el recuadro 1.) Pero la incorporación de procesos tecnológicos más complejos, de innovaciones en los procesos de producción y de nuevas formas de organización del trabajo —sobre todo en las

plantas maquiladoras de la “última generación”— no modifica el tipo de condiciones necesarias para su implantación ni las características esenciales de su despliegue y desarrollo: concesiones fiscales, reducidos costos salariales, escasa integración con proveedores nacionales y bajos estándares comparativos en materia ambiental y laboral.

Ahora bien, contemplada en la perspectiva de la división internacional del trabajo, la especialización productiva que se ha ido perfilando en la región incluye, por su naturaleza, una integración más estrecha de las economías nacionales con el mercado de los Estados Unidos. En el terreno de los intercambios comerciales, que constituye el rubro de mayor peso en la cuenta corriente de la balanza de pagos de la mayoría de los países, la gran importancia relativa de ese mercado se confirmó en el decurso de los últimos diez a quince años. El mercado estadounidense concentró históricamente un alto porcentaje de las exportaciones regionales, pero en el período reciente este proceso se profundizó en casi todos los casos. (Véase el cuadro 3.) Lo anterior significa que la demanda de los Estados Unidos capturó una porción muy significativa del crecimiento efectivo de las ventas externas de mercancías de la región, y apenas cabe señalar que esto ocurrió en un época de fuerte expansión de las exportaciones en todos los países de la región.³ El carácter estratégico del mercado de los Estados Unidos para el desempeño exportador de la región es evidente. Si a esto se añaden las porciones de mercado que significan para cada uno de los países las exportaciones hacia sus vecino del norte de América Latina, se observa un panorama acaso más completo del arraigo regional de todos ellos. Esto es en especial cierto para los países centroamericanos, que en virtud de su proceso de integración mantienen un alto grado de intercambios comerciales mutuos.

De esta forma, porciones que fluctúan entre dos terceras partes y nueve décimas partes del comercio exterior de mercancías de los países del norte de América Latina se realizan en los Estados Unidos y en el propio ámbito regional, teniendo al mercado de aquel país, según quedó de manifiesto, como destino fundamental. Es éste otro rasgo característico y acaso exclusivo de la región. Un rasgo, por cierto, que cuenta con varias expresiones institucionales, como lo son el Mercado Común Centroamericano, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y los tratados bilaterales entre México y cada uno de los países del Istmo Centroamericano.

2. Una difícil salida de la crisis

El momento final del modelo de sustitución de importaciones fue precipitado al inicio de los años ochenta por la crisis de la deuda externa. Es de sobra conocido que este episodio también marcó el inicio de un periodo económico que, por sus características, se conoce como “la edad de plomo” del desarrollo latinoamericano o, más simplemente, “la década perdida”. Prácticamente en toda América Latina ese proceso produjo una fuerte retracción del ingreso por habitante, y los países de la región norte del subcontinente están lejos de haber sido una excepción. Si bien la dimensión, intensidad y duración de este fenómeno difieren de una economía a otra, su

³ Aunque también es muy importante observar que, por el lado del mercado de los Estados Unidos, la demanda de importación fue particularmente dinámica al estar asociada a un ciclo económico excepcional como lo fue el de la década de los años noventa.

simultaneidad en un periodo tan prolongado no tiene precedentes en la historia económica de la región al menos en los últimos sesenta años.

Cuadro 4

ÍNDICE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE EN DÓLARES INTERNACIONALES DE 1990

(Año en el que se alcanzó el nivel máximo después de 1950 = 100.00)

Año	Cuba	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Guatemala	Haití	México	Panamá	República Dominicana
1973	100.00									
1974	87.22									
1975	82.43									
1976	82.31									
1977	82.37	100.00								
1978	82.62	90.33	100.00							
1979	82.03	64.39	95.98	100.00	100.00					
1980	82.65	64.54	86.73	98.96	97.62	100.00	100.00			
1981	85.33	65.78	80.53	94.31	96.97	97.20	95.55	100.00		
1982	88.91	63.53	76.83	82.57	92.83	91.06	92.18	97.01	100.00	
1983	92.90	65.04	76.58	85.13	89.85	86.61	91.18	90.96	98.67	100.00
1984	98.85	62.25	77.16	89.62	91.01	84.68	89.57	92.32	92.27	98.20
1985	101.91	58.34	77.71	87.88	95.58	81.83	87.88	92.95	98.77	93.72
1986	98.82	55.88	77.12	90.13	90.96	79.63	85.89	87.64	99.96	94.62
1987	93.24	54.19	77.74	91.83	93.89	80.09	83.51	87.66	100.40	99.75
1988	95.64	46.99	77.78	92.39	96.67	80.85	82.43	86.74	83.16	98.45
1989	94.75	45.12	77.27	95.16	97.46	81.69	81.17	88.58	81.18	108.86
1990	90.98	43.72	78.29	96.13	94.70	81.88	80.13	91.23	83.32	101.75
1991	79.69	42.21	79.21	95.87	94.50	82.62	79.14	93.22	89.09	100.73
1992	69.75	41.32	83.55	100.26	97.27	84.30	67.33	94.74	94.62	105.28
1993	60.18	39.93	87.39	103.68	101.21	85.28	64.87	94.73	97.33	105.65
1994	59.87	40.29	91.08	105.76	96.61	86.34	58.66	97.05	99.25	108.50
1995	60.64	40.82	95.14	105.78	97.62	88.18	60.73	89.37	99.49	111.55
1996	64.75	41.53	95.28	103.07	98.78	88.32	61.50	92.26	100.55	117.16
1997	66.08	42.51	97.73	104.52	101.21	89.65	61.57	96.72	103.72	123.43
1998	66.79	43.01	99.26	108.10	102.67	91.63	62.57	99.58	106.19	128.68
1999*	71.04	44.94	100.54	114.47	98.48	92.45	63.03	101.87	107.89	136.65
2000*	74.84	45.80	100.10	113.79	100.55	92.83	62.55	107.67	109.29	144.99

* Dato estimado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de A. Maddison, op. cit., 2001.

El cuadro 4 muestra la evolución del índice del PIB real por habitante (PIBH) en cada uno de los diez países del norte de América Latina, tomando como base el año en que, en cada caso, se alcanzó el nivel máximo de este indicador en el periodo posterior a 1950. Para hacer homogénea la comparación, los índices se construyeron sobre la base de dólares internacionales.

Como se puede observar, en el quinquenio 1977-1983 se precipitó en toda la región, como en un efecto de cascada, el desplome de este indicador del desempeño económico y productivo.⁴

Lo ocurrido en los años posteriores sumió a la región en una recesión económica frente a la cual las distintas economías nacionales muestran una capacidad de recuperación que en general ha sido muy poco dinámica y, en algunos casos particulares, incluso sumamente precaria. La duración promedio de la fase descendente del ingreso real (número de años transcurridos entre las marcas máximas y mínimas del PIBH) fue de seis años y medio, fluctuando entre un mínimo de dos (República Dominicana) y un máximo de 16 años (Nicaragua). Durante esta fase se registró una declinación promedio del ingreso de 20%, con una caída mínima de 6% y una máxima de 60% que se observaron en estos mismos países. A partir de este punto, y con la excepción de la República Dominicana, el restablecimiento de los niveles del ingreso previos a la crisis se reveló en toda la región como una tarea muy complicada y difícil de cumplir. De hecho, sólo tres países lo han logrado plenamente hasta ahora (República Dominicana, Costa Rica y Panamá). A este grupo se añadió un poco más tarde México. Por su parte, El Salvador y Honduras están cerca de recuperar el ingreso por habitante que tenían veinte años atrás, si bien la tendencia no logra aun consolidarse. En Guatemala, Haití, Cuba y Nicaragua el PIBH de 2000 todavía es 7%, 37%, 25% y 54% menor en comparación con el que se alcanzó en cada uno de ellos antes de la crisis.

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS (1929-1939) Y REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA (1973-2000):
UNA COMPARACIÓN DEL CICLO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL
POR HABITANTE

	Estados Unidos (1929-1939)	Región Norte de América Latina (1973-2000)		
		Promedio a/	Mínimo	Máximo
Duración de la fase descendente b/	4 años	7 años	2 años	16 años
Reducción del ingreso c/	-30 %	- 20 %	- 6 %	- 60 %
Duración de la fase de recuperación d/	6 años	8 años	2 años	11 años

Fuente: Cuadro 2; y para Estados Unidos, A. Maddison, *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1986.

a/ Nueve países.

b/ Años transcurridos entre el inicio de la crisis del PIBH y su punto más bajo.

c/ Años transcurridos entre el punto más bajo del PIBH y el restablecimiento de su nivel previo a la crisis.

Por la magnitud de la caída promedio del ingreso, la recesión de los años ochenta en los países del norte de América Latina parecería ser relativamente menor a otros episodios críticos registrados por la economía internacional, como el observado en los Estados Unidos medio siglo

⁴ De acuerdo con los datos del cuadro 4, en Cuba el proceso inició tres años antes. Pero a diferencia de los otros países de la región, la trayectoria económica que culmina en 1973 no tuvo como resultado una expansión del PIBH. Si bien este último año registró el mayor nivel de dicho indicador desde 1950, tras de sí se registró un largo periodo de 23 años en el que el PIBH sólo observó un crecimiento real en tres ocasiones (1970, 1971 y 1973). Expresado en dólares internacionales de 1990, el producto por habitante de este país se ha mantenido por debajo del valor alcanzado en 1950.

antes. Sin embargo, tanto la mayor duración de su fase descendente como la lentitud con que los países han ido restableciendo sus niveles de ingreso (y las dificultades que la mayoría de ellos todavía enfrenta para consolidar esta tendencia), sugieren lo contrario. (Véase el cuadro 5.) La llamada década perdida significó para las economías de la región un periodo realmente depresivo cuya superación ha sido un proceso de verdad complejo en la mayoría de los países. Mucho más que a un examen sobre la naturaleza y las causas generales de esta crisis (aspectos en torno a los que hoy tiende a existir un amplio consenso),⁵ la lentitud y la fragilidad de la recuperación remiten a una discusión sobre las modalidades económicas e institucionales de su gestión.

3. Estabilización y desarrollo

La respuesta a la crisis de los ochenta se tradujo en la instauración paulatina de un nuevo régimen de política económica en la región. El ajuste del gasto y las distintas reformas estructurales e institucionales que fueron adoptando los países en el marco de esta estrategia produjeron una mejoría relativa en el plano de las variables macroeconómicas. Sobre todo en las primeras fases del proceso, esta mejoría marcó una diferencia sustancial con respecto a la situación prevaleciente en la década de los años ochenta. Sin embargo, sus resultados de más largo plazo en materia de desarrollo hoy son objeto de controversias.⁶

Además de la estabilización de los grandes agregados económicos, uno de los principales objetivos de la estrategia adoptada por los países del norte de América Latina fue inducir un modelo de desarrollo competitivo que definiese nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales. Por este medio su buscó generar una dinámica económica que fuera compatible con el proceso general de globalización, bajo el supuesto general de que el comercio exterior y la inversión extranjera habrían de renovar el proceso de crecimiento.

La liberalización y la apertura económicas con que se respondió a la crisis expusieron a los países a un mundo de gran volatilidad financiera en el que los instrumentos clave de la política pública han sido sobrepasados de manera continua y creciente ante la necesidad ineludible de gestionar flujos internacionales de capital, perdiendo su eficacia como herramientas susceptibles de engendrar, a la vez, estabilidad y crecimiento. La compatibilidad entre el ámbito macroeconómico y financiero y la economía real fue fracturada por la crisis y no se ha restablecido, lo que limita fuertemente el potencial de desarrollo en toda la región.

⁵ Acumulación de altos déficit fiscales, hipertrofia e ineficacia del sector público, distorsiones comerciales y de precios, alta inflación, declinación de los coeficientes de ahorro interno, masivo endeudamiento externo, deterioro de los términos de intercambio.

⁶ Entre otros estudios recientes, véanse, para un balance general, J. A. Ocampo *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago, Cepal. 2001. Para estudios regionales o nacionales, el conjunto de Documentos de Trabajo del proyecto coordinado por K. Bodemar y E. Gamarra; *América Central 2020*, <http://www.rrz.uni.hamburg.de/IIK/za2020> o <http://ca2020.fiu.edu>; Cepal, *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, (LC/MEX/R.769/Rev.1), noviembre de 2000; F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000; Cepal, *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, CEPAL y FCE, 1997.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el despliegue del modelo de desarrollo competitivo que se busca instaurar, aunque en la práctica de la política económica se ha convertido con frecuencia en una finalidad en sí misma. El énfasis puesto en el control de la inflación y el manejo de los déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue imperativo para doblegar los desequilibrios que precipitaron la crisis, pero casi veinte años después resulta excesivo y contraproducente porque frena el cambio productivo y restringe la aplicación de estrategias complementarias de desarrollo.

La experiencia de estos años demuestra, en efecto, que el impulso de un proceso de transformación productiva dinámico y generador de equidad no surge automáticamente de la liberalización más o menos indiscriminada de los mercados y de una estabilización macroeconómica con miras tan limitadas. El equilibrio económico generado por esta estrategia en los países de la región es ciertamente favorable en relación con la década de los años ochenta, pero resulta insatisfactorio si se compara con las tendencias de largo plazo que prevalecieron antes de la crisis y, sobre todo, con el cúmulo de necesidades insatisfechas de la población en el plano múltiple del desarrollo.

La comparación del perfil promedio de ese equilibrio en los decenios de los años setenta, ochenta y noventa en los países con los que se cuenta con información consistente para estos treinta años (gráficas I a VII del anexo), deja ver, a pesar de las diferencias nacionales, un cierto número de tendencias que resumen rasgos característicos del actual régimen de crecimiento y desarrollo en la región.

El primero de ellos es que la capacidad general de crecimiento, manifestada por la evolución del PIB real por habitante, se redujo considerablemente. En la mayoría de los casos este indicador muestra un ritmo promedio que en los últimos diez años fluctuó alrededor de la mitad del sostenido antes de la crisis.⁷ En el quinquenio inmediatamente anterior a las crisis de los años ochenta, la tendencia regional promedio del PIB por habitante era a duplicarse cada 23 años; con las tasas de los noventa esto sólo podría ocurrir cada 38 años.⁸ Y mientras que en algunos casos particulares (Costa Rica, El Salvador) esta tendencia sufrió un deterioro menos drástico, en otros (México, Guatemala, Panamá) éste fue severo. Sólo la República Dominicana experimentó en el curso del último decenio una mejoría relativa en este terreno. (Véase el cuadro 6.) Las consecuencias económicas y sociales de esta declinación de la tasa de crecimiento por habitante son evidentes e indican un desperdicio de recursos y el castigo del bienestar interno. También indican la ampliación y la profundización de los conflictos redistributivos.

⁷ La excepción es El Salvador, donde el PIBH creció muy lentamente en los años setenta y retrocedió en los ochenta (0.7 % y -1.8%, respectivamente, en promedio anual). En Panamá, por su parte, la tasa de este indicador en los años noventa creció a un ritmo 10% menor que en los años setenta.

⁸ Estos promedios se refieren a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y la República Dominicana, lo únicos países donde fue positivo el promedio del PIBH para la década de los años noventa. No se incluyen Honduras (donde el crecimiento anual promedio de este indicador para el periodo muestra un estancamiento) ni a Cuba, Haití y Nicaragua (en los que dicho promedio reporta tasas negativas).

Cuadro 6

NÚMERO DE AÑOS REQUERIDO PARA DUPLICAR EL VALOR DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

País	Tasa de crecimiento real promedio de:		Diferencia
	Antes de la crisis a/	Años noventa b/	
Costa Rica	30	36	+ 6
El Salvador	27	29	+ 2
Guatemala	22	54	+ 32
México	14	40	+ 26
Panamá	11	23	+ 12
República Dominicana	36	26	- 10

Fuente: CEPAL.

a/ Período de cinco años que culmina con el máximo nivel del PIBH.

b/ 1990-2000.

Las altas tasas de inflación de los años de crisis fueron en gran parte controladas. Es éste un mérito de las políticas de ajuste, que fijaron alrededor de este objetivo una de sus máximas prioridades. No obstante, la volatilidad en la evolución promedio de los precios en los años noventa (registrada en el cuadro 7 por la desviación estándar de sus respectivas variaciones anuales) siguió siendo mayor en comparación con el periodo de la precrisis. Mientras que la tendencia hacia una inflación creciente prácticamente desapareció, la variación interanual de los precios continúa siendo relativamente amplia. Este rasgo, presente en casi toda la región, sugiere ciertamente la persistencia de incertidumbre y de presiones, pero no hay evidencias que demuestren que forzar una mayor baja de la inflación garantice por sí misma un mejor funcionamiento de los mercados y un mayor incremento del producto agregado de la economía.⁹ En un contexto de crecimiento relativamente moderado de los precios como el que tiende a prevalecer en casi toda la región, un enfoque cerrado en materia de políticas anti inflacionarias puede ser contraproducente. Puede convertirse, en efecto, en un poderoso factor de distorsión de la política económica y de restricción del crecimiento, además de restar flexibilidad a la economía en una época de cambios acelerados. Tal parece haber sido el caso con mucha frecuencia en la región en la última década.

El déficit público fue contenido, pero la política fiscal perdió su capacidad estabilizadora de mediano y largo plazos tornándose en una caja de resonancia que magnifica en el ámbito interno los efectos de las variaciones coyunturales de la economía internacional. En ausencia de una reforma de la institucionalidad presupuestaria que incluya tanto la reestructuración del gasto como de los ingresos tributarios (es decir, en ausencia de un nuevo pacto fiscal), el mantenimiento de bajos déficit públicos supone casi sin excepción reducir y eliminar inversiones públicas y transferencias sociales, con el consiguiente deterioro de las externalidades requeridas para el desarrollo productivo. Supone también un alineamiento tácito de las políticas de gasto con respecto a las pulsaciones del mercado. Tal característica determina una alternancia entre fases de expansión del gasto público que se asocian a incrementos transitorios de los ingresos en los

⁹ Véase al respecto J. E. Stiglitz, "Reflexions on the Natural Rate Hypothesis", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, núm. 1, 1997, y "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", *WIDER Conference*, Helsinki, 7 de enero de 1998.

momentos de alza coyuntural, y fases de contracción que se vinculan a disminuciones de los ingresos fiscales en consonancia con los giros a la baja del nivel general de actividad. Dado que la fiscalidad se orienta explícitamente a promover los factores de producción con mayor movilidad, los déficit públicos son sancionados negativamente por el mercado internacional y la política presupuestal adquiere un sesgo abiertamente pro cíclico.

Cuadro 7

DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México	República Dominicana	Media	Mediana
1970-80	8.9	6.7	5.6	5.0	16.4	4.8	8.1	4.7	7.5	6.1
1980-90	22.6	6.3	12.5	6.6	4379.6	4.4	38.9	24.6	562.0	17.6
1990-00	6.2	7.2	12.0	8.4	884.4	0.5	9.6	22.1	118.8	9.0

Fuente: CEPAL.

El énfasis depositado en el combate a la inflación y la contención del déficit fiscal contrasta frente a la escasa atención que se dio en la región a otras fuentes de inestabilidad, en especial las generadas por la liberalización financiera. La principal justificación teórica y política de ésta fue el incremento general de la eficiencia que, al cabo de un tiempo razonable, debía producir sobre el conjunto de la economía. Tal efecto debía materializarse en una disminución de los costos del financiamiento y en una mejor asignación del capital. La liberalización financiera está muy lejos de haber producido esos resultados en la región. Las sucesivas crisis bancarias que ocurrieron en varios países, y su múltiples estelas de inestabilidad, en especial sus costos fiscales, ilustran ampliamente este punto.¹⁰ Por lo demás, el costo real del capital sigue siendo sumamente alto prácticamente en todos los países. (Véase el cuadro 8.) Que persistan tasas reales de interés tan volátiles y en promedio tan elevadas revela algunos problemas fundamentales del régimen de crecimiento que impera en la región: escasez relativa de ahorro y de fondos de inversión, incertidumbre entre los agentes económicos, distorsiones de asignación y de precios relativos a favor de instrumentos financieros de corto plazo en detrimento del financiamiento de proyectos productivos cuya naturaleza implica plazos más largos de recuperación.

¹⁰ Los costos sociales de las crisis financieras son difíciles de evaluar. Los recursos públicos que inevitablemente terminan empleándose para enfrentar estos quebrantos, además de tener un elevado costo de oportunidad, introducen una fuerte restricción adicional en las finanzas gubernamentales al crear los llamados déficit cuasifiscales. El crecimiento de estos últimos es una poderosa fuerza desestabilizadora en varios países.

Cuadro 8

TASA REAL DE INTERÉS

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica a/	10.6	24.8	14.0	12.7	12.4	11.8	12.5	15.7	14.3
El Salvador b/	-1.9	8.0	8.8	8.1	13.4	13.2	14.4	12.9	9.8
Guatemala c/	8.4	10.0	9.0	11.8	10.2	8.7	9.4	13.6	14.1
Honduras c/	10.0	0.5	-3.8	2.6	7.8	16.2	16.9	17.2	15.7
México c/		11.2	12.5	19.3	1.3	3.1	11.1	7.9	
Panamá d/	4.3	6.3	5.0	5.7	6.0	11.0	12.8	5.2	
República Dominicana e/	21.5	25.1	10.9	18.7	18.8	10.8	16.0	19.0	16.2

Fuente: CEPAL.

a/ Tasa activa de los bancos estatales excepto para la agricultura.

b/ Tasa activa en préstamos a un año.

c/ Tasa activa.

d/ Tasa preferencial.

e/ Tasa activa con plazo de hasta 90 días.

Pero el nivel y la variabilidad de las tasas de interés también reflejan las restricciones de la gestión monetaria implícitas en los esquemas cambiarios que imperan en la región, así como los dilemas a que ha dado lugar la necesidad de gestionar flujos internacionales de capital en contextos de alta volatilidad tanto nacional como global. La experiencia de la región en la última década muestra de manera fehaciente que, en economías abiertas a los corrientes de capital, la libertad de diseño y ejecución de la política económica se reduce fuertemente al tiempo que aumenta la vulnerabilidad externa. Cuando estas corrientes van a la alza se generan presiones a la reducción de las tasas internas de interés, a la revaluación del tipo de cambio o a diversas mezclas de ambos movimientos. Las tentativas de la autoridad monetaria para contener el gasto con medidas de contracción suelen producir resultados muy parciales, y casi siempre agudizan la tendencia revaloratoria de la moneda. (Véase el recuadro 2.) Otra posible consecuencia, que no necesariamente excluye la anterior, ha sido la necesidad de esterilizar los efectos monetarios de la acumulación de reservas, operaciones de estabilización que siempre son costosas (y tanto más, tratándose de países con escasez de capital) debido al diferencial entre el menor rendimiento de esas reservas y el costo de los pasivos en moneda extranjera que ellas representan. Un tercer efecto está en el impacto distributivo de las políticas monetarias contractivas, al encarecer el costo del capital a los agentes económicos privados que no tienen acceso al financiamiento internacional y que constituyen una inmensa mayoría en la región.¹¹

Los resultados del sector externo, representados por el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (parte derecha del eje horizontal de las gráficas I a VII), muestran en los años noventa una gama más diferenciada de situaciones particulares, debido tanto a la naturaleza de

¹¹ J. A. Ocampo, *La reforma del sistema financiero internacional*, op. cit.

este agregado ¹² como a las circunstancias económicas propias de cada país (estructura productiva, composición del comercio exterior, transferencias netas, capacidad de ahorro, intensidad de la formación de capital). Pero un rasgo común fue que la liberalización del sector externo configuró un cuadro del que derivan un conjunto de fuerzas y tensiones que presionan en sentido contrario al de los esfuerzos internos de estabilización de los grandes agregados y de la economía real. Así ocurre en el campo fiscal, en el que prácticamente todos los países registraron pérdidas de ingreso por las rebajas arancelarias al comercio exterior y por las exenciones tributarias otorgadas para atraer inversiones del exterior, lo que en ambos casos contribuye a debilitar la ya de por sí frágil situación de las finanzas públicas en toda la región.

Ante la virtual desaparición de estrategias sectoriales y de desarrollo productivo, la apertura del sector externo también genera tensiones contrarias a una mayor estabilidad real, es decir, tensiones contrarias a un mayor crecimiento del producto y del empleo. En efecto, el incremento de los grados de penetración de los bienes y servicios del exterior, unido a las restricciones impuestas por la política fiscal y monetaria, induce comportamientos defensivos a escala microeconómica ¹³ que retroalimentan la pérdida de dinamismo general y —al contrario de lo que supone el desarrollo de un modelo competitivo— desestimulan la inversión y la búsqueda de mejoras de productividad. ¹⁴ De hecho, la expansión del último decenio del sector exportador, que en la mayoría de los países fue muy intensa, no se ha traducido necesariamente en mejores resultados comerciales para el conjunto de la economía. El saldo promedio de los intercambios comerciales en el período 1990-2000, de carácter deficitario, se incrementó con respecto a la década precedente en la mayoría de los países, y en un número significativo de ellos incluso en relación con el período 1970-1980. (Véase el cuadro 9.) Y así como los limitados objetivos de estabilidad macroeconómica que se persiguieron no indujeron un crecimiento más dinámico y regular del producto, el ritmo de éste tampoco se aceleró, como se daba por descontado, gracias a la expansión del sector exportador. La proporción del PIB representada por las exportaciones se amplió considerablemente en todos los países, lo que pone de manifiesto tanto la intensidad de dicha expansión como su limitada capacidad de arrastre.

Esta limitación tiene como contrapartida, según puede observarse en el mismo cuadro 9, el incremento de los coeficientes de importación, que fue tan intenso o más que el de las exportaciones. Si bien es éste un efecto natural de la apertura, su fuerza y su simetría con el crecimiento exportador ponen de manifiesto la desarticulación estructural entre los sectores y actividades vinculados a las corrientes internacionales de comercio e inversión y el resto del sistema productivo de los países. En ausencia de políticas activas de desarrollo sectorial y productivo, y en un marco de restricciones financieras y costos elevados del capital, este juego de

¹² Como es sabido, el déficit de la cuenta corriente refleja normalmente la diferencia entre la inversión y el ahorro interno, y su significado económico y financiero depende de varios factores, como el tipo de inversiones que se realizan o la relación que existe en un momento dado entre la rentabilidad de la inversión interna y el costo internacional del capital. Es por ello que, en rigor, es difícil postular la existencia de algún nivel adecuado —no se diga óptimo— de déficit en la cuenta corriente.

¹³ Como la reconversión de empresas directamente productivas hacia actividades de intermediación comercial entre la oferta externa y la demanda interna.

¹⁴ Sobre este punto véase el análisis, aplicable al conjunto de las economías latinoamericanas, de J. Katz y G. Stumpo, "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Seminario Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico*, CEPAL y BID, Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001.

tendencias tiende a agudizar la heterogeneidad estructural por la que se caracteriza la región. De esta manera, el período reciente también fue escenario de un doble fenómeno: por una lado, aparecieron y se desarrollaron unidades productivas y empresariales con gran capacidad de integración en el mercado externo y, por otro lado, proliferaron actividades de baja productividad confinadas a un mercado interno de escaso dinamismo.¹⁵

Recuadro 2

REGÍMENES CAMBIARIOS, AUTONOMÍA MONETARIA Y VOLATILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

El tipo de cambio juega un papel esencial en economías abiertas. Sin embargo, cualquiera que sea el esquema cambiario que se adopte, la movilidad del capital implica algún tipo de restricción de la política monetaria.

En un extremo, la elección de un *tipo de cambio fijo* evita las presiones a la revaluación, pero reduce al mínimo la capacidad de gestión monetaria de la economía, librándola a los vaivenes de los flujos internacionales de capital. En la región norte de América Latina los sistemas dolarizados de Panamá y más recientemente de El Salvador representan dos versiones de esta opción.

En otro extremo, la adopción de un *tipo de cambio flotante* permite, en principio, conservar la gestión monetaria de la economía, pero los movimientos de las tasas internas de interés que de ello resultan inducen, cuando la política es de restricción, mayores entradas de capital. Se producen, entonces, presiones a la revaluación del tipo de cambio. Para garantizar un manejo eficiente de la política monetaria, la operación de este esquema supone altos grados de estabilidad interna y un mercado financiero desarrollado y relativamente eficiente. Este esquema cambiario existe formalmente (*de jure*) en Guatemala, Haití y México, y suele incluir intervenciones discrecionales del Banco Central (o "flotación sucia").

Entre ambos extremos se sitúan los esquemas de *deslizamiento controlado* y de *bandas cambiarias*, que incluyen un compromiso de la autoridad en torno a objetivos, implícitos o explícitos, de tipo de cambio. Variantes de esta opción intermedia existen en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Su operación genera casi inevitablemente dilemas entre la contención del gasto por medio del alza de la tasa interna de interés y las consecuencias revaloratorias de esta medida. Cuando se presentan, tales dilemas deben enfrentarse estableciendo alguna restricción a la libre movilidad del capital. La efectividad de este tipo de medidas suele estar limitada por los costos en que incurre una economía cuando intenta aislar a su mercado financiero interno del internacional. Tales costos tienden a ser mayores en economías que tienen escasa profundización financiera y una elevada proporción de su producto expuestas al comercio internacional.

Al filo de este proceso de conjunto la estrategia de desarrollo dejó prácticamente en un segundo plano la acción sobre los factores endógenos del desarrollo, dando prioridad, como se ha visto, a la búsqueda de una estabilidad macroeconómica de alances limitados. La política económica perdió así en casi todos los países su carácter estratégico, limitándose en muchos casos a reaccionar de manera casuística frente a los acontecimientos coyunturales.

¹⁵ Es cierto que este rasgo es un hecho "estilizado" en América Latina, pero como se ilustrará en las próximas secciones, en los países de la región norte del subcontinente reviste una serie de características particulares.

Cuadro 9

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: SALDO Y PESO RELATIVO DEL COMERCIO
EXTERIOR DE MERCANCÍAS

(Promedios anuales en porcentajes del PIB)

	1970-1980	1980-1990	1990-1999
Costa Rica			
Exportaciones / PIB	29.11	32.16	42.12
Importaciones / PIB	37.56	34.99	44.49
Saldo comercial / PIB	-8.45	-2.83	-2.37
Exportaciones + Importaciones / PIB	66.66	67.15	86.61
El Salvador			
Exportaciones / PIB	31.74	22.13	20.55
Importaciones / PIB	34.14	28.73	34.29
Saldo comercial / PIB	-2.40	-6.60	-13.74
Exportaciones + Importaciones / PIB	65.88	50.86	54.84
Guatemala			
Exportaciones / PIB	20.98	16.72	18.31
Importaciones / PIB	23.29	20.21	24.84
Saldo comercial / PIB	-2.31	-3.49	-6.53
Exportaciones + Importaciones / PIB	44.27	36.93	43.15
Haití			
Exportaciones / PIB	21.54	25.06	12.11
Importaciones / PIB	29.25	36.41	24.89
Saldo comercial / PIB	-7.71	-11.35	-12.78
Exportaciones + Importaciones / PIB	50.79	61.47	36.99
Honduras			
Exportaciones / PIB	31.93	28.69	40.46
Importaciones / PIB	37.08	32.57	46.87
Saldo comercial / PIB	-5.15	-3.88	-6.41
Exportaciones + Importaciones / PIB	69.01	61.26	87.33
México			
Exportaciones / PIB	8.94	16.62	23.75
Importaciones / PIB	10.31	13.62	25.38
Saldo comercial / PIB	-1.37	3.0	-1.63
Exportaciones + Importaciones / PIB	19.25	30.24	49.13
Nicaragua			
Exportaciones / PIB	31.45	19.35	27.68
Importaciones / PIB	34.88	35.77	60.26
Saldo comercial / PIB	-3.43	-16.42	-32.58
Exportaciones + Importaciones / PIB	34.88	55.12	87.95
Panamá			
Exportaciones / PIB	45.38	67.64	88.35
Importaciones / PIB	51.11	71.82	93.52
Saldo comercial / PIB	-5.73	-4.18	-5.17
Exportaciones + Importaciones / PIB	96.41	139.46	181.17
República Dominicana			
Exportaciones / PIB	21.97	22.21	40.61
Importaciones / PIB	25.06	30.62	46.95
Saldo comercial / PIB	-3.09	-8.41	-6.34
Exportaciones + Importaciones / PIB	47.04	52.83	87.56

Fuente: CEPAL, con base en cifras del FMI, *Estadísticas financieras internacionales. Anuario*, Vol. LIII, 2000.

Y aunque el comercio exterior y la inversión extranjera crecieron notablemente en los años noventa, su aporte final al desarrollo parece ser globalmente menos sólido de lo que originalmente se previó. No se cuenta con evidencias contundentes sobre los efectos multiplicadores que, de acuerdo con lo que se supuso, habrían de provocar.¹⁶ No obstante, el comercio exterior y las inversiones extranjeras han sido erigidas en la práctica como una norma básica para evaluar las políticas públicas y las estrategias nacionales de desarrollo. Bajo la hipótesis de que la apertura es la fuerza más potente del crecimiento, se generalizó una tendencia a evaluar los resultados de la economía casi exclusivamente desde la perspectiva de la integración a los mercados internacionales. Se configuró así un proceso altamente sensible a la movilidad internacional de los capitales en el que la noción de desarrollo económico y social tiende con frecuencia a convertirse en un sinónimo de integración global, al tiempo que la definición de objetivos explícitos de empleo y crecimiento han perdido relevancia estratégica.

¹⁶ La apertura al comercio internacional acelera el crecimiento económico y mejora las posibilidades de desarrollo de los países, según una de las más arraigadas convicciones en economía. Como se sabe, este planteamiento tiene su punto de partida en la economía clásica y desde entonces es objeto de un prolongado y polémico desarrollo teórico y, más recientemente, también empírico. Para una actualización de los términos de este debate y sus respectivos referentes empíricos véanse F. Rodríguez y R. Rodrik, *"Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence"*, NBER, WP 7081, mimeo, abril de 1999, y D. Dollar y A. Kraay, *"Trade, Growth, and Poverty"*, Development Research Group, Banco Mundial, mimeo, marzo de 2001.

II. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

1. Tendencias generales

La evolución del empleo en los países que integran la región mostró una tendencia bastante heterogénea en la última década. La información agregada disponible para los últimos veinte años muestra, en efecto, que hasta 1988 la tendencia del empleo fue muy similar para el conjunto de países, pero que en los años posteriores este comportamiento relativamente homogéneo —que se anclaba en una situación de crisis económica que era extensiva a todos los países— se bifurcó, dando lugar a tres tipos diferentes de situación.¹⁷

En un extremo, Honduras tendió a acelerar relativamente su ritmo de generación de empleo. Como puede observarse en la gráfica 1, la curva que representa el desempeño en la materia de este país exhibe desde finales de la década de los años ochenta la mayor pendiente en toda la región. En el extremo opuesto se encuentra Guatemala, donde se registró el crecimiento más lento del empleo. Esta característica la compartió en los años ochenta con El Salvador y Nicaragua, cuyas economías fueron duramente castigadas por los conflictos militares del período.

Entre estos dos extremos se agrupan los demás países, que en términos generales —y hasta cierto punto— muestran desde fines de los años ochenta tendencias similares. Entre los países que forman parte de este contingente cabe destacar el caso de Cuba que, a partir del derrumbe del llamado bloque socialista, minó su capacidad, otrora muy elevada, de generar nuevos empleos para su población. Esta parece ser una de las razones generales que explican la tendencia casi horizontal que mostró en el último período la curva de su índice de empleo.

Considerando el conjunto de las últimas dos décadas del siglo XX, Honduras es el país de la región que exhibe el mayor dinamismo en materia de empleo. Entre 1980 y 1999 el empleo creció en esta economía a una tasa anual promedio de 4.6%, exactamente el doble de Guatemala, donde este indicador registró el peor promedio regional del período.¹⁸

El cuadro 10 deja ver cómo, en la década de los noventa, el crecimiento del empleo se redujo o se mantuvo constante en la mayoría de los países, a excepción de tres: El Salvador, Guatemala y Nicaragua, cuyas tasas mejoraron en relación con el decenio precedente, sin duda gracias al proceso de pacificación que permitieron reiniciar con mayor regularidad y estabilidad el proceso económico y productivo.

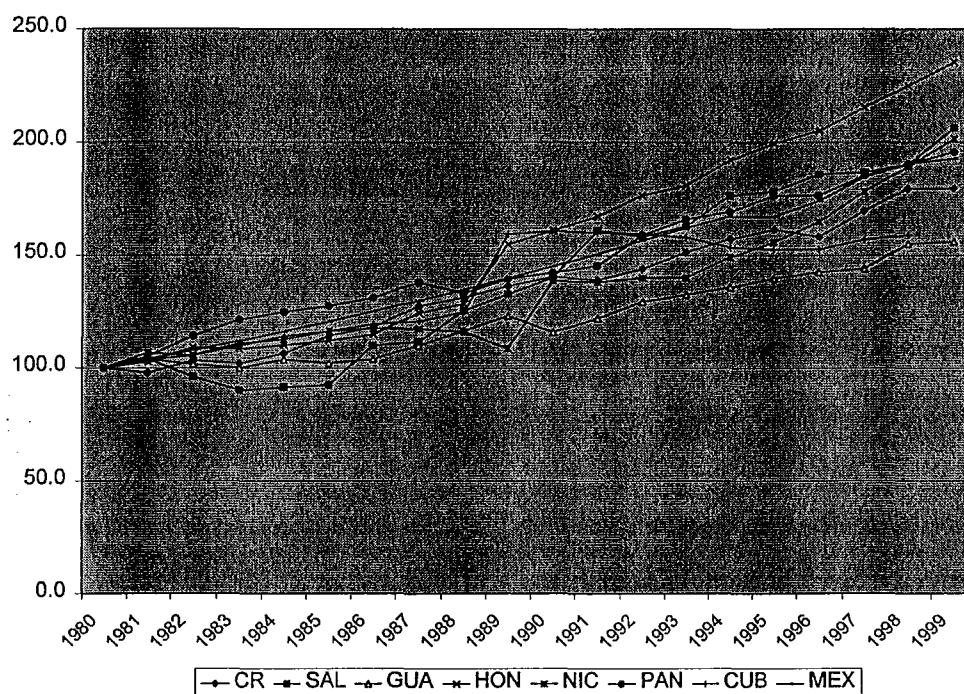
¹⁷ Salvo que se indique expresamente lo contrario, las cifras de empleo u ocupación que se analizan la presenta sección son las más agregadas para todas las economías de la región y por consiguiente se refieren a la “ocupación total”, independientemente del sector (formal o informal), de la calidad (tiempo completo o parcial) y del ingreso (remunerado o no remunerado). Estas cifras, disponibles para todos los países en series homogéneas y comparables, lo que siempre ocurre con el resto de la información estadística del empleo. En la tercera sección de este estudio se analizan cifras sectoriales.

¹⁸ Cabe señalar, sin embargo, que el mayor crecimiento relativo del empleo en la economía hondureña no se tradujo durante los últimos veinte años en una mayor participación de los pagos al factor trabajo en el PIB.

Gráfica 1

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE LA EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN TOTAL, 1980-1990

(1980 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Con todo, en los primeros cinco años del decenio de los años noventa la capacidad de generación de empleos fue sumamente baja en todos los países. En este quinquenio la tasa de crecimiento fue prácticamente de 1% en promedios anuales en casi toda la región. Es éste un rasgo que sugiere la existencia de una rezago más o menos generalizado entre la recuperación del producto —que en este período estaba en plena marcha en todas las economías— y la recuperación del empleo. No es mucho lo que se conoce sobre las causas estructurales y los mecanismos operativos del mercado que podrían explicar, en cada caso o a escala regional, tal rezago. Sin embargo, hay una serie de factores característicos del actual modelo de crecimiento y desarrollo que por sí mismos contribuyen a identificar, aunque sea en forma genérica, algunas de esas causas.

Una de ellas es que, a raíz de las reformas estructurales aplicadas desde fines de los ochenta, la generación de empleo es una tarea que corresponde casi por entero al sector privado. La privatización de empresas públicas y el ajuste del sector gubernamental operado en diversos

grados en cada país en el transcurso de los últimos lustros, produjeron pérdidas de empleo y redujeron (a veces de forma significativa) la contribución del sector gubernamental al empleo del sector formal urbano, contribución que en el pasado llegó a ser elevada y a veces incluso relativamente muy elevada. En el contexto del modelo económico prevaleciente, el sector público tiene un papel más bien subsidiario en lo que hace al incremento directo de la ocupación de la fuerza de trabajo. De igual manera, las reformas destinadas a modificar las relaciones de precios a favor de los productos comerciables internacionalmente produjeron inicialmente supresiones de empleos en actividades orientadas al mercado interno y, presumiblemente, como se verá más adelante, un deterioro de su capacidad global de absorción de mano de obra. Ninguno de estos efectos fue compensado dinámicamente por el sector vinculado al comercio exterior.¹⁹

Cuadro 10

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL EMPLEO

(Variación anual promedio)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Cuba	México
Tasas de corto plazo								
1980-1985	2.67	-1.56	0.41	2.28	3.04	4.97	3.01	3.79
1985-1990	4.23	8.63	2.52	7.51	3.59	2.23	6.75	3.79
1990-1995	1.03	1.05	1.04	1.04	1.02	1.04	0.99	1.03
1995-1999	2.71	3.73	2.81	4.23	6.67	2.65	1.34	3.63
Tasas de mediano plazo								
1980-1990	3.45	3.41	1.46	4.86	3.31	3.59	4.86	3.79
1990-1999	2.76	4.41	3.38	4.33	4.25	3.60	-0.16	3.20
Tasas de largo plazo								
1980-1999	3.12	3.88	2.36	4.61	3.75	3.59	2.60	3.51

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Como quiera que sea, el comportamiento de la ocupación en la segunda mitad de los años noventa fue un tanto más dinámico. Éste fue el caso particularmente en Nicaragua, Honduras y El Salvador, mientras que en el resto de la región, si bien mejoró con respecto al decenio precedente, su ritmo se mantuvo por completo dentro de la norma. Dado que el crecimiento demográfico continúa siendo relativamente elevado en todos los países,²⁰ y dado también que la estructura

¹⁹ Este efecto parece estar muy generalizado en el conjunto de los países de América Latina, y no sólo en los de su región norte, como lo sugiere J. Thomas, "El nuevo modelo económico y los mercados laborales en la América Latina", en V. Bulmer-Thomas, *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

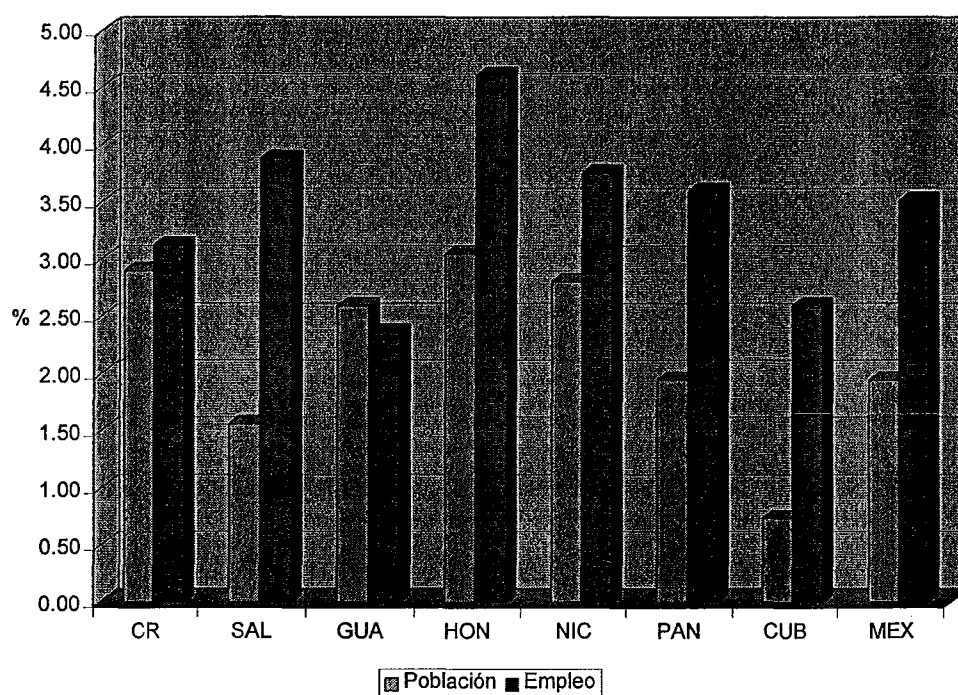
²⁰ La tasa de crecimiento anual promedio de las últimas dos décadas fue menor a 2 % en Cuba (alrededor de 0.7%), El Salvador y México. Aunque en este último país la tasa promedio de la expansión demográfica cayó a valores de 1.9%, los volúmenes absolutos de su crecimiento siguen siendo elevados en dos sentidos: por el tamaño de su población y por el lento crecimiento del producto.

económica de la mayoría de ellos es intensiva en mano de obra, tales tasas de crecimiento del empleo indican subutilización del factor trabajo, que es precisamente en el que la región es abundante.

Gráfica 2

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DEL EMPLEO

(Variación anual promedio 1980-1999)



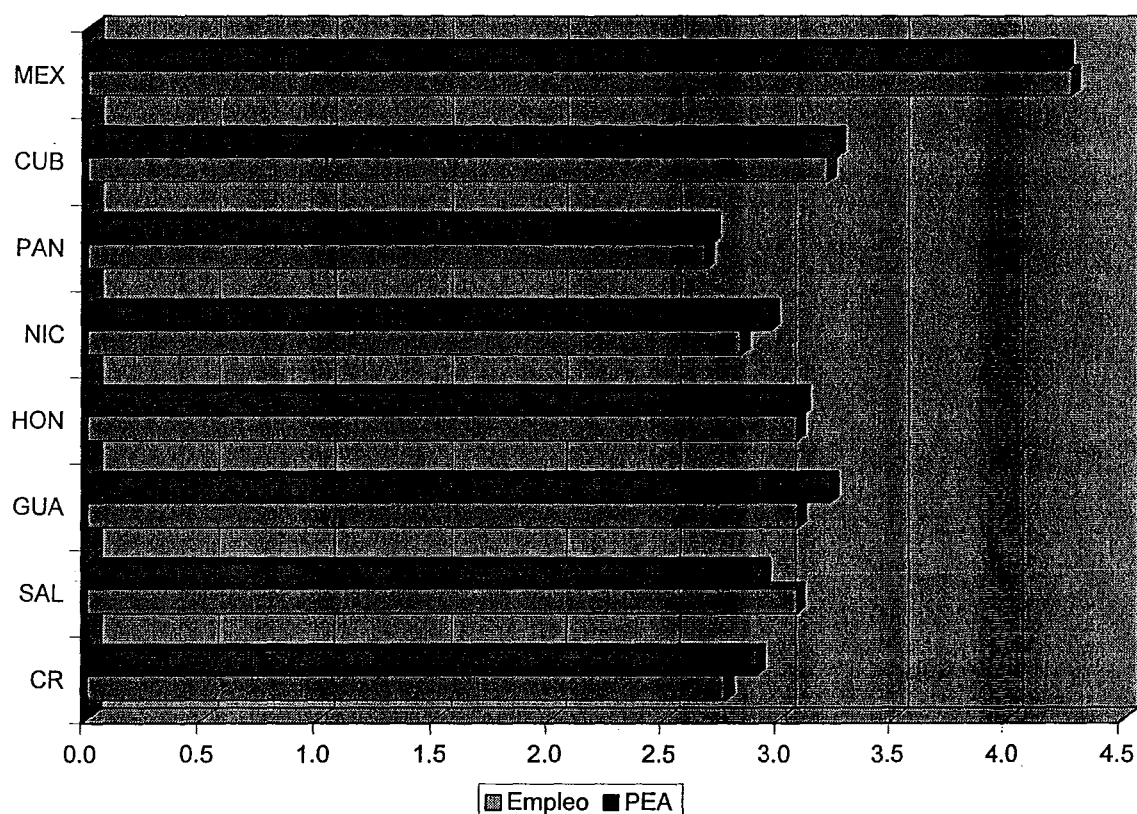
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Ahora bien, a fin de introducir la dimensión demográfica que subyace en la cuestión del empleo, conviene comparar las tasas de crecimiento de este último con la del crecimiento poblacional. En la gráfica 2 se puede observar que, en general, durante las últimas dos décadas, el empleo creció más rápidamente que el contingente global de la población. Esto no significa, desde luego, que el número de empleos creados fuera mayor al número de personas que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo. Debido a los rezagos estructurales y los que se acumularon en los años de crisis, la tasa de creación de empleos necesitaría ser muy superior a la de la población para que se absorbiera productivamente el crecimiento demográfico. Pero en los últimos veinte años la diferencia de crecimiento entre ambas variables no fue mayor a un punto porcentual. En el caso de Guatemala esta relación fue incluso peor, pues el crecimiento demográfico general fue superior al del empleo en el periodo que se está considerando.

Gráfica 3

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DEL EMPLEO 1980-1999

(Variación anual promedio)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Una aproximación más apropiada del nexo entre la dinámica demográfica y la del empleo está en la comparación de los crecimientos respectivos de la población económicamente activa (PEA) y el número de empleos efectivamente generados. En la gráfica 3 se presentan los cambios absolutos de estas dos variables en el período de referencia. Los datos fueron representados en escala logarítmica a fin de facilitar su observación. Se comprueba que, con las excepciones de México y El Salvador, en los demás países la variación de la PEA es superior a la del empleo.

También se comprueba que, en lo que respecta a Guatemala, entre 1980 y 1999 hubo un incremento absoluto de 1 millón 194 empleos, mientras que la PEA creció en 1 millón 657 000 personas. Esto significa una diferencia de más de 460 000 personas en edad y condiciones de trabajar (28% de la PEA) pero que no pudieron ser incorporadas productivamente al proceso económico formal. Queda claro que en éste —como en los otros casos nacionales— el nivel de análisis excluye las cuestiones relativas a la calidad del empleo creado (capacidad remunerativa

de los ingresos salariales, prestaciones y derechos laborales, productividad, entre otras dimensiones).

Finalmente, en lo que se refiere a las tendencias generales de la ocupación durante las últimas dos décadas, cabe consignar una transformación de enormes dimensiones económicas, sociales y culturales para todos los países del hemisferio norte de América Latina. Se trata de la incorporación masiva de las mujeres al mundo laboral. Es éste un hecho que rebasa los aspectos meramente cuantitativos –que por otra parte están lejos de ser despreciables– y que marca una ruptura de comportamientos seculares en los ámbitos de las relaciones sociales y laborales. En este hecho confluyen varios factores que se interrelacionan de manera compleja y que incluyen modificaciones de la estructura tradicional de los núcleos familiares, el incremento de los niveles de educación y formación de las mujeres a todo lo largo del espectro laboral y profesional, la prolongada caída del ingreso real de las unidades familiares, la urbanización creciente del trabajo, el crecimiento de la migración internacional (mayoritariamente masculina), la conformación de estructuras de la oferta del empleo en algunos sectores dinámicos de la economía (como las maquiladoras) con un sesgo preferente hacia la contratación de mano de obra femenina.

Las mujeres representan una proporción en aumento de la población económicamente activa en todos los países. Esto es especialmente cierto en lo que hace a las zonas urbanas. En varios países su participación ya rebasa el 45% del total, y los hay, como en los del Caribe, donde se observan tasas de participación superiores a 50%. Ahora bien, la información estadística disponible en materia de trabajo rara vez refleja adecuadamente la amplitud alcanzada por la inserción laboral de las mujeres.

Hay un alto subregistro de sus actividades productivas en el medio rural y en la llamada economía informal, donde, como lo han hecho ver algunos estudios monográficos aplicados a microregiones o actividades muy específicas, la ocupación femenina es muy elevada y tiende a crecer.²¹

Con todo, una dimensión que sigue distinguiendo la participación laboral de las mujeres es que, para la mayoría de ellas, las condiciones de trabajo, aun cuando sean idénticas a las de los hombres, siguen siendo relativamente más desfavorables. Esta desigualdad suele manifestarse tanto a nivel contractual como en los niveles salariales, en el plano de las prestaciones sociales como en el de la capacitación. En general, el aumento de la actividad laboral de las mujeres está muy concentrado en formas diversas de empleo precario, en actividades poco remunerativas y de baja productividad. El trabajo a domicilio, uno de los más desprovistos de derechos, sigue siendo un ámbito de ocupación mayoritariamente femenino.²² Este hecho tiene evidentes consecuencias

²¹ J. A. Ocampo, “Políticas públicas y equidad de género”, *Macroeconomía, Género y Estado*, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 1998. Este autor cita el Informe del PNUD de 1995, donde se señala que el 66% del trabajo que realizan las mujeres en los países en desarrollo se encuentra fuera de los sistemas contables.

²² Véase en la tercera sección de este estudio el cuadro 26, que presenta la estructura del empleo no agrícola en la región. En él se advierte que el “servicio doméstico”, perteneciente a la economía informal, representa una porción promedio de 6% del total de esa clase de empleo, llegando en Guatemala a un máximo de 13%.

negativas en el plano de la equidad, al disminuir las posibilidades de las mujeres para superar condiciones de pobreza.

2. Capacidad productiva y capacidad de generación de nuevos empleos

La capacidad de generación de empleos en una economía está vinculada estrechamente con la ampliación de su capacidad productiva. Para evaluar esta relación se estimaron los coeficientes de correlación entre el personal ocupado y el producto interno bruto de los países y, posteriormente, se calcularon elasticidades constantes por medio de regresiones a los datos transformados logarítmicamente.

En el cuadro 11 se presentan los resultados del cálculo de los coeficientes de correlación entre empleo y PIB. De ellos se desprende que existe una elevada asociación entre dichas variables, pues casi todos los coeficientes son superiores al 80% para el período 1980 a 1999. Un caso especial es el de Nicaragua en donde no existe una clara asociación entre las variaciones del empleo y las variaciones del producto, ya que su coeficiente de correlación es muy bajo.

Cuadro 11

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE EL EMPLEO Y EL PIB

	1980-99	1980-90	1990-99
Costa Rica	0.97	0.94	0.98
Guatemala	0.97	0.77	0.99
Honduras	0.99	0.95	0.97
México	0.94	0.72	0.97
Nicaragua	0.26	0.21	0.99
Panamá	0.92	0.47	0.99
República Dominicana	nd	nd	0.96
El Salvador	0.89	0.39	0.95

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Si los datos de las correlaciones se ordenan por décadas, se tiene que en todos los casos se acentuó la relación entre el empleo y la tendencia del producto. Esto se deduce del hecho de que todos los coeficientes se incrementaron y se aproximaron al 100% en la década de los noventa. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala se observa una disociación entre producción y empleo en los años ochenta, sin duda como resultado de las alteraciones que estas economías sufrieron debido a los conflictos armados ocurridos en esos años.

La correlación entre los niveles del empleo y del PIB es elevada, lo que parece indicar la presencia de una tendencia regional común entre estas variables. Pero este efecto desaparece cuando se calculan las respectivas variaciones porcentuales. En el cuadro 12 se presenta el cálculo de los coeficientes de correlación para las tasas de crecimiento de dichas variables. Los

resultados indican que prácticamente en ningún caso hay una asociación significativa, dado que los coeficientes son muy pequeños.

Esta disociación entre estas tasas de crecimiento parece estar expresando el proceso creciente de la informalidad en las economías regionales. Dado que los movimientos del PIB no reflejan el tránsito de la población hacia el empleo informal cuando la actividad económica pierde impulso, resulta perfectamente posible que ante una caída del producto la tasa de crecimiento del empleo se acelere sin que ello se exprese en las cifras del empleo formal. En este sentido se puede plantear que la ocupación no sigue fielmente el ciclo del producto debido a la existencia de un sector informal que opera como un estabilizador automático del ciclo laboral y que, por consiguiente, la variabilidad del empleo formal sobre-reacciona a los movimientos de la producción.

Cuadro 12

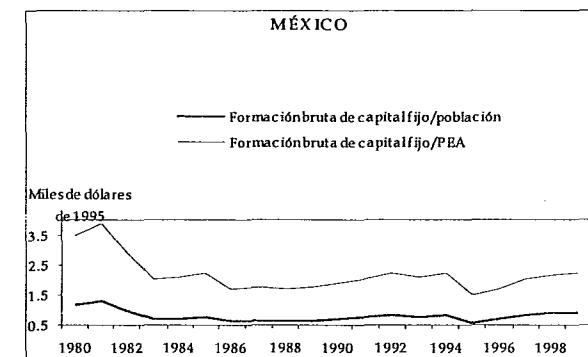
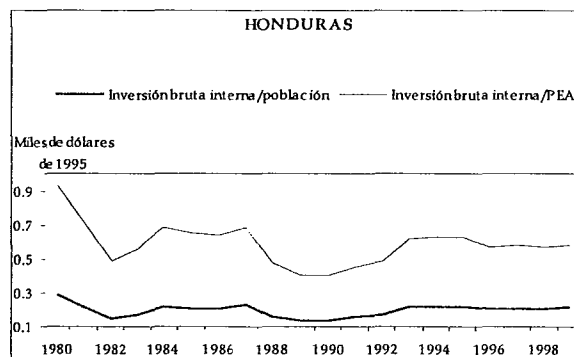
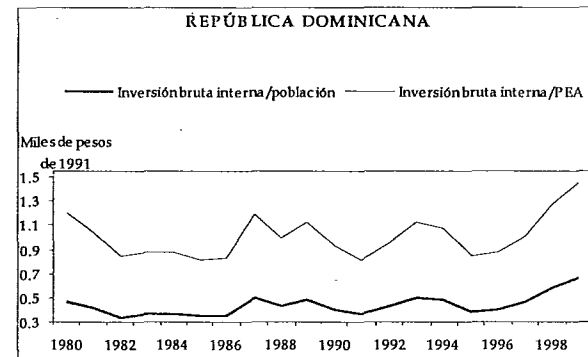
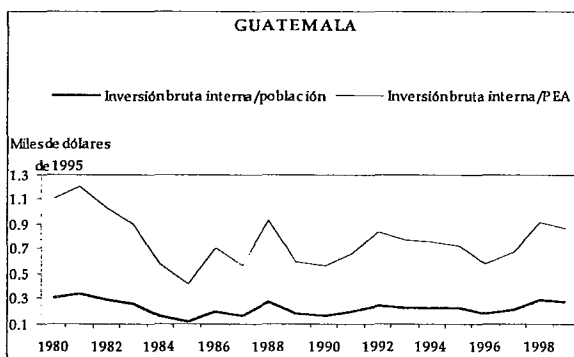
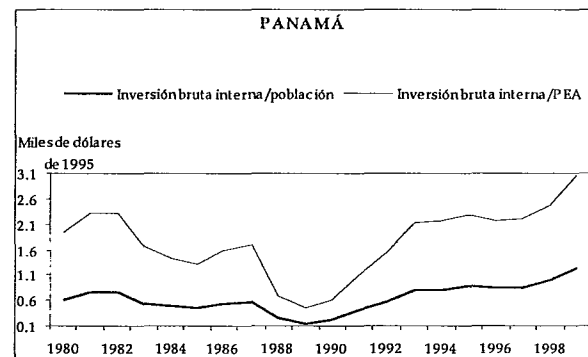
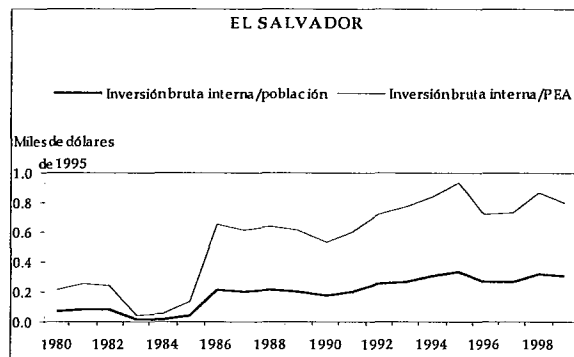
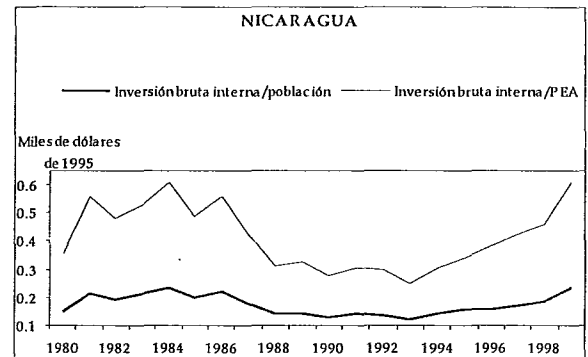
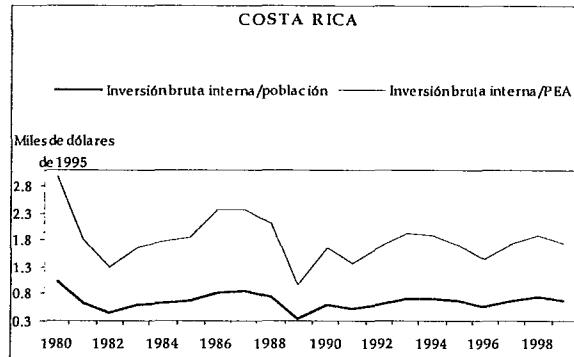
PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE
CORRELACIÓN ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO
DEL EMPLEO Y DEL PIB

	1980-1999	1980-1990	1990-1999
Costa Rica	0.22	0.10	0.60
Guatemala	0.54	0.50	0.69
Honduras	0.16	0.40	-0.43
México	0.45	0.53	0.80
Nicaragua	-0.19	-0.20	-0.003
Panamá	0.47	0.53	0.34
República Dominicana	nd	nd	0.35
El Salvador	0.10	0.19	-0.47

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfica 4

INVERSIÓN POR HABITANTE Y POR HABITANTE ECONÓMICAMENTE ACTIVO 1980-2000



De la misma información se desprende que en los años noventa este coeficiente se deterioró en términos absolutos en Guatemala y, en forma relativa, en México, Panamá y El Salvador. Las disminuciones que en estos casos se registran sugieren el desarrollo de procesos de racionalización en el uso de mano de obra, probablemente inducidos por inversiones con una menor capacidad promedio de absorción o utilización de fuerza de trabajo.

Con el fin de analizar la capacidad de reacción del empleo frente al comportamiento de la producción se calcularon elasticidades producto-empleo para cada uno de los países utilizando regresiones logarítmicas simples.²³ Los resultados se presentan en el cuadro 13.

Si el análisis se extiende al conjunto del periodo posterior a 1980, se observa que en la mitad de las economías consideradas el empleo es elástico al crecimiento del PIB. En ellas, un incremento de un punto porcentual del PIB tiene un efecto multiplicador en el empleo. Las excepciones a este comportamiento fueron Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, existiendo en este último país la más baja elasticidad de la muestra.

Cuadro 13

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ELASTICIDADES
EMPLEO- PIB

País	1980-1999	1980-1990	1990-1999
Costa Rica	0.80	1.17	1.36
Guatemala	0.86	1.14	0.76
Honduras	1.61	1.68	1.25
México	1.44	1.97	1.05
Nicaragua	0.05	0.01	1.28
Panamá	1.08	0.86	0.82
República Dominicana	nd	nd	1.67
El Salvador	1.42	1.19	0.74

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Si la tendencia de este indicador se descompone en periodo decenales (periodización que hace sentido debido a la coincidencia de las últimas dos décadas con situaciones de crisis y crecimiento en la región), se observa que la elasticidad empleo-producto mejoró en Costa Rica, al punto de ser en este período la más alta de todos los países después de la República Dominicana. Algo similar se observa en Nicaragua, aunque cabe advertir que la mejoría que en este terreno presenta esta economía durante los años noventa tiene como punto de partida el enorme deterioro que se registró en la década precedente.

²³ El modelo estimado fue: $\log(\text{empleo}) = \alpha + \beta \log(\text{PIB}) + u$, donde \log es el logaritmo natural de las variables y u es un término de error. En esta especificación el coeficiente β se interpreta directamente como una elasticidad constante.

En síntesis, las elasticidades de largo plazo (período 1980 a 1999) muestran que para elevar la tasa del empleo es necesario un mayor crecimiento económico. Las tendencias más recientes (período 1990-1999) muestran ciertos grados de deterioro determinados en parte por las nuevas combinaciones productivas (o “paquetes tecnológicos”) de las nuevas inversiones y en parte por el lento crecimiento que en general sigue privando en el conjunto de la región. La CEPAL ha planteado para el conjunto de América Latina la necesidad de sostener tasas anuales promedio de 7% del PIB para absorber estructuralmente a la fuerza de trabajo. Este planteamiento es válido para su región norte.

No hay duda de que, para incrementar sus tasas de generación de empleo, las economías de la región requieren un crecimiento que sea a la vez más vigoroso y más regular, es decir, requieren de un clima de “estabilización real” como al que se hizo referencia en la primera sección de este estudio: un clima que, en contraste con el creado por la sola estabilización financiera procure un crecimiento sostenido del aparato productivo. Ello no será posible en ausencia de mayor esfuerzo de inversión. El valor promedio anual en términos reales de la inversión por habitante económicamente activo fue menor en la década de los noventa que en la de los ochenta, salvo en la República Dominicana, Panamá y El Salvador. Y si bien alrededor de 1995-96 en la mayoría de los países la curva de este indicador mostró una inflexión al alza, en sólo tres de ellos la inversión por habitante económicamente activo *no* es menor a los mil dólares anuales de 1995. Estos países son México, Panamá y Costa Rica, donde los valores en cuestión fueron, en promedios anuales para toda la década de los noventa, de 2000, 1970 y 1 700 dólares de 1995 respectivamente. En las otras economías de la región el valor anual promedio de este indicador se situó en la misma década entre un máximo de 750 y un mínimo de 320 dólares de 1995 (El Salvador y Nicaragua, respectivamente).²⁴ Como se puede observar en la gráfica 4, salvo en El Salvador desde principios de los noventa y en Panamá y la República Dominicana en los últimos años de esa misma década, los valores de la inversión real por habitante y por habitante económicamente activo que se alcanzaron a principios de los años ochenta no se han recuperado en la región.

Si se considera –como ya fue mencionado– que una parte importante de la nueva inversión realizada en los años noventa en algunos sectores industriales y de servicios (turismo, comunicaciones, finanzas) incorporó una mayor tasa de innovación tecnológica, tal vez pueda sugerirse que, en términos generales, durante los años recientes las combinaciones productivas de esas actividades económicas se tornaron más intensivas en capital que en el pasado. De ser cierta esta presunción, el índice de creación de empleo por cada nueva unidad de inversión fija habría disminuido en la región.²⁵

²⁴ En 1998 y 1999 la relación inversión/PEA alcanzó 1 200 y 1 400 dólares de 1995 en la República Dominicana, después de promediar 895 dólares reales en 1990-1997.

²⁵ No se cuenta con información estadística homogénea y comparable para dar cuenta de la evolución sectorial de la relación capital-trabajo en los diversos países de la región. Diversa información anecdótica avalada por algunos especialistas y agentes económicos de la región que fueron entrevistados para la realización de este estudio, sugieren que al menos en ciertas actividades se habría desarrollado esta tendencia en los años recientes.

3. Producto y empleo: ¿hay un patrón de convergencia regional?

La evolución insatisfactoria del empleo en la región se asocia con el crecimiento igualmente insatisfactorio de la producción. En realidad, empleo y crecimiento son dos caras de la misma moneda. La inestabilidad de largo plazo del producto se traduce en un crecimiento globalmente frágil y volátil del empleo.

En la gráfica 4 se presenta una tipología simple de la relación cíclica entre empleo y producto en los diversos países de la región. El examen comparado de las tasas de crecimiento de ambas variables en los últimos veinte años muestra que hay un grupo de países donde la relación producto-empleo tiene un claro comportamiento procíclico. Tal grupo está formado por Costa Rica, Guatemala, Panamá y la República Dominicana. En estas economías se advierte una sincronización entre los períodos ascendentes y descendentes del ciclo económico, lo que sugiere que en ellas los mercados laborales se ajustan con cierta rapidez.

El Salvador, Nicaragua y Honduras, por su parte, presentan un comportamiento marcadamente contracíclico. Esto indicaría, en principio, que en estas economías el empleo reacciona con cierto retardo a los movimientos ascendentes y descendentes del ciclo económico. Tal característica estaría indicando –a diferencia del precedente grupo de países– la existencia de problemas de ajuste por rigideces en los mercados laborales.

En el caso de México –parte baja del panel gráfico– se observa un estancamiento del mercado laboral, y debe considerarse por separado. Hasta mediado de la década de los años noventa la curva del crecimiento del empleo permaneció constante en tanto que la del producto estuvo sujeta a grandes variaciones: dos ciclos recesivos entre 1982 y 1986, uno de crecimiento moderado de 1988 a 1994 y una nueva recesión en 1995. A partir de la fuerte caída del producto de este último año se restableció en cierta forma la conexión cíclica entre los movimientos de esta variable y el empleo.

Cuadro 14

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL POR HOMBRE EMPLEADO

(Promedios anuales)

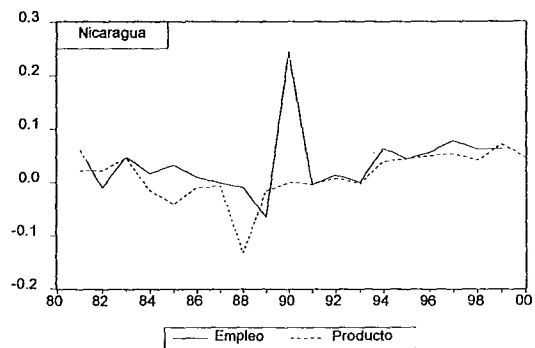
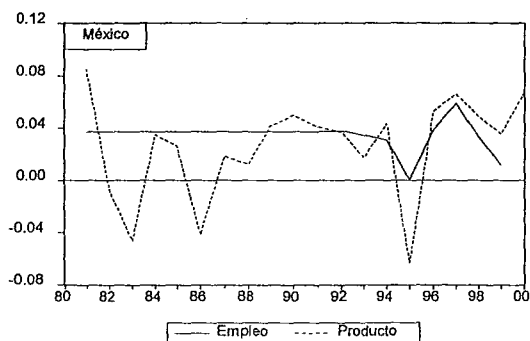
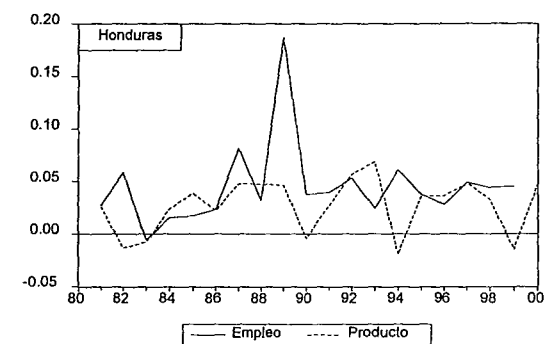
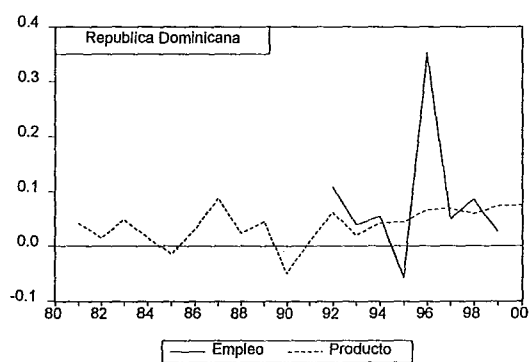
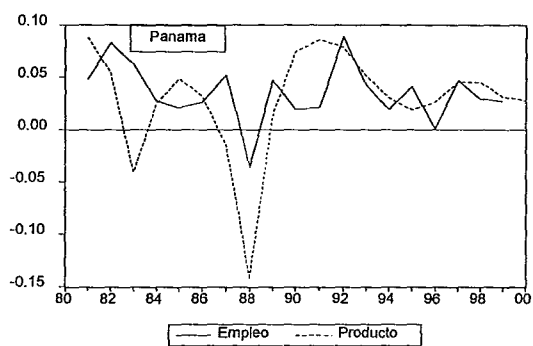
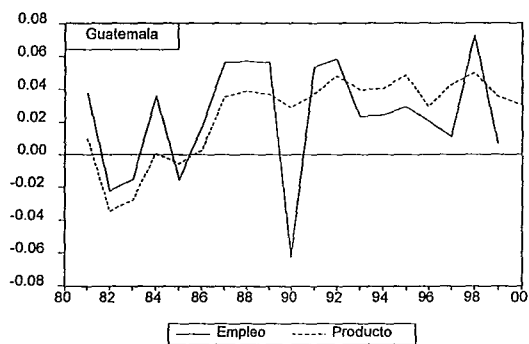
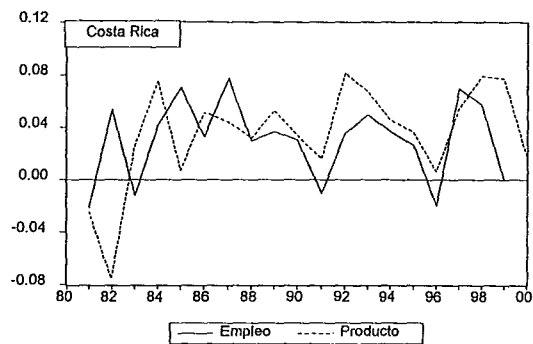
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Tasas de corto plazo							
1980-1985	-2.41	-1.34	-1.55	-0.90	-2.33	-1.32	-1.87
1985-1990	0.14	-6.24	0.37	-3.97	-6.65	-2.90	-2.10
1990-1995	1.02	1.01	1.00	0.99	0.99	1.01	0.99
1995-1999	2.79	-0.51	1.18	-1.59	-1.09	1.12	1.55
Tasas de mediano plazo							
1980-1990	-1.14	-3.82	-0.60	-2.45	-4.51	-2.11	-1.99
1990-1999	2.46	0.19	0.80	-1.23	-0.86	1.09	-0.05
Tasas de largo plazo							
1980-1999	0.55	-1.94	0.06	-1.87	-2.80	-0.61	-1.07

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfica 5

PATRONES CÍCLICOS DEL EMPLEO Y EL PRODUCTO 1980-2000

(Variación anual)



Ahora bien, la relación empleo producto tiene una de sus expresiones analíticas más ricas en la evolución de la productividad aparente del trabajo. La comparación de los niveles actuales del valor real del producto por hombre ocupado muestra que México, Costa Rica y Panamá –en ese orden– tienen la mayor productividad absoluta de la región. En ellos, este indicador fluctúa entre los 9 000 y los 11 000 dólares anuales (a precios de 1995) por persona ocupada. La República Dominicana, Guatemala y El Salvador tienen niveles absolutos de productividad por hombre ocupado equivalentes a la mitad de aquellos tres países. A su vez, en Honduras y Nicaragua el valor de este indicador representa alrededor de una tercera parte del valor promedio de este segundo grupo de economías, o grupo de productividad intermedia.

Las consideraciones anteriores son válidas en lo que hace a la comparación de las unidades de producto por trabajador ocupado en las distintas economías nacionales de la región. Ese enfoque nada dice en cuanto a las tendencias de la productividad aparente del trabajo a lo largo del tiempo. La información disponible muestra que las tasas de crecimiento de este indicador –cuya evolución relativa constituye la base estructural de la competitividad de una economía– tienen un desempeño de largo plazo realmente preocupante. Con excepción de Costa Rica y Guatemala todos los demás países presentan en el período 1980-1999 una tasa de crecimiento negativa en la productividad. Pero incluso para estos dos países tal crecimiento fue sumamente débil, al ser sus respectivos promedios anuales mucho menores a un punto porcentual. (Véase el cuadro 14.)

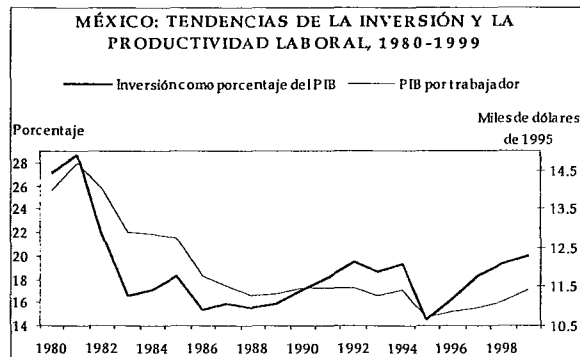
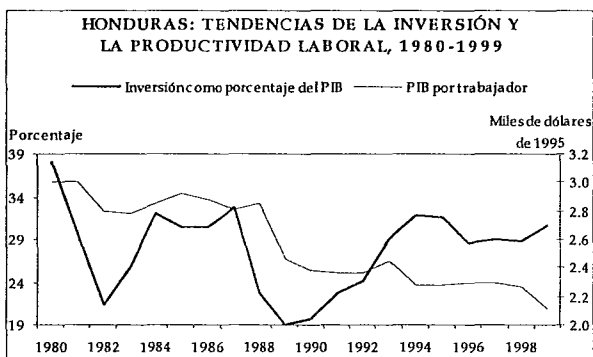
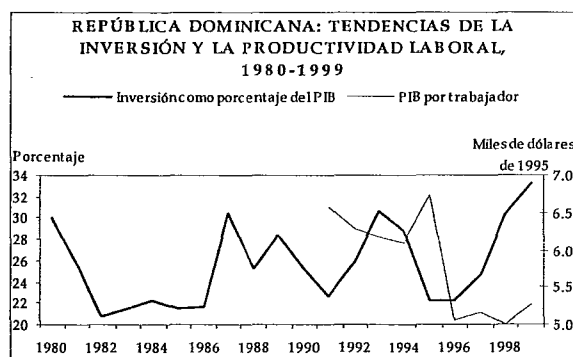
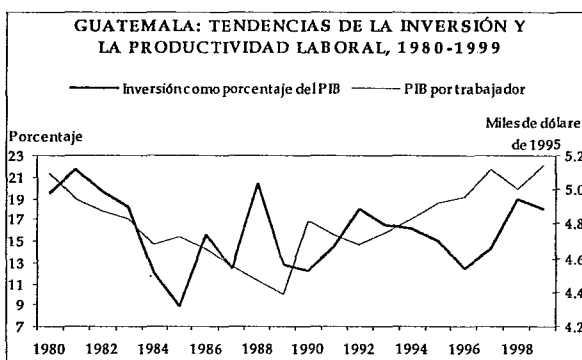
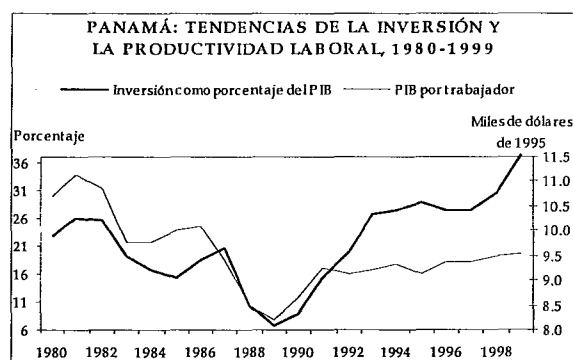
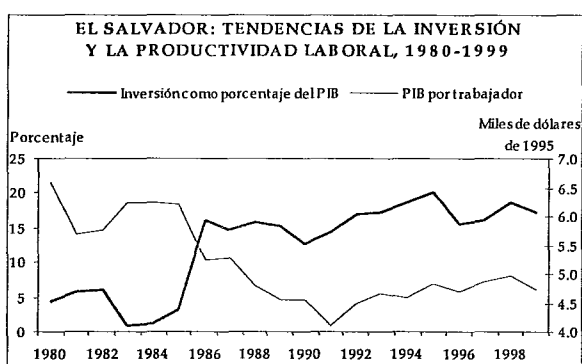
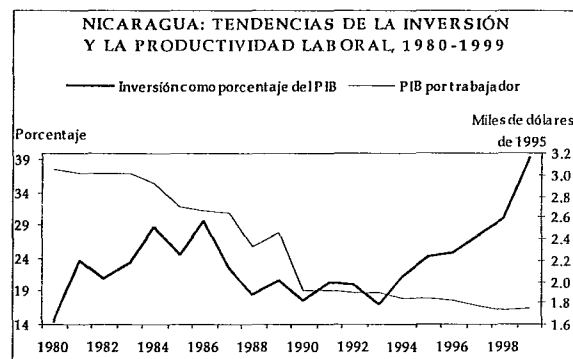
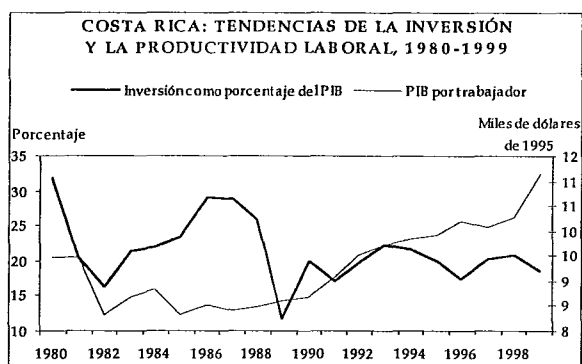
Como resultado de esta tendencia sólo en la economía Costa Rica se aprecia una mejoría sustantiva de la productividad aparente del trabajo, al crecer sostenidamente desde 1992 y acumular ganancias consecutivas. En Guatemala se asiste desde 1994 a un proceso de ascenso que permitió recuperar los niveles que ya se habían alcanzado veinte años atrás. En el resto de las economías se observa un verdadero colapso de la producción real por trabajador ocupado (gráfica 6). Es cierto que al referirse al conjunto de la economía y de la ocupación este indicador esconde en su globalidad numerosas situaciones sectoriales particulares en donde se han acumulado ganancias de productividad (como algunas actividades volcadas a la exportación de bienes y servicios), pero no lo es menos que la persistencia de esta tendencia en un periodo tan prolongado indica la existencia de un fenómeno generalizado de ineficacia en el uso de los recursos, y en primer lugar del trabajo, que es el recurso más abundante en la región.

La caída de la productividad del trabajo en los años ochenta fue consustancial al desplome observado en la formación interna de capital en todos los países de la región. De hecho, uno de las principales finalidades de las políticas de liberalización y apertura económicas fue incentivar la inversión y la productividad. Se esperaba que ello intensificaría el crecimiento y el comercio internacional conforme la producción se desplazara preferentemente hacia los bienes y servicios comerciados internacionalmente. Como se sugiere en un estudio de carácter más general, este proceso tuvo lugar en cierta medida, pero con resultados que difieren tanto del modelo ideal como entre las distintas economías nacionales y los distintos sectores productivos de la región.²⁶

²⁶ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, (LC/G.2102-P), Santiago de Chile, agosto de 2000.

Gráfica 6

TENDENCIA DE LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO 1980-2000



En el transcurso de los noventa los coeficientes de inversión habían recuperado en la mayoría de los países sus niveles del periodo de precrisis, y en algunos casos incluso los habían superado con amplitud (como en Panamá, Nicaragua y en menor medida la República Dominicana). Sólo en Costa Rica y México la tasa de inversión promedio permaneció por debajo de los niveles de fines del periodo de sustitución de importaciones. Como puede observarse en la gráfica 6, no existe un patrón regional de evolución de la inversión y la productividad laboral. En las economías de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua estas variables muestran un comportamiento contracíclico, en tanto que en México, Panamá, Honduras y la República Dominicana se advierte a lo largo del tiempo cierta armonización de sus variaciones coyunturales. No obstante –y con la excepción de Costa Rica y Guatemala en la segunda mitad de los años noventa– en todos los casos se advierte que las recientes mejorías relativas de los coeficientes de inversión no han producido ganancias sustanciales de la productividad general. Es probable que este hecho sugiera una fuerte concentración sectorial de las nuevas inversiones, una incapacidad de los proyectos en que éstas se materializan para suscitar efectos multiplicadores y problemas estructurales en la base de los sistemas productivos nacionales que dificultan el desarrollo de procesos dinámicos de integración entre actividades y empresas “tradicionales” y “no tradicionales”.

Cuadro 15

ÍNDICE DEL COSTO UNITARIO DE LA FUERZA DE TRABAJO

(1995=100)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	República Dominicana	México
1980	95.2	210.3	90.8	n.d.	n.d.	230.1
1985	112.3	134.1	98.2	89.2	n.d.	179.4
1990	108.0	103.9	79.0	103.9	n.d.	121.2
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	99.3	93.3	108.7	95.5	134.1	89.6
1997	104.6	86.1	108.2	104.2	127.5	88.3
1998	105.9	90.1	114.7	108.5	142.8	87.5
1999	100.2	94.2	117.8	113.9	142.9	82.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En todo caso, es un hecho que la caída de la productividad general del trabajo se combina con un débil crecimiento económico y bajos niveles de inversión. La combinación de este conjunto de fenómenos influye en las modalidades de competitividad de las economías. En la configuración de dichas modalidades el trabajo juega un papel determinante. Una manera de comprobarlo empíricamente es analizando la evolución del índice del costo unitario de la fuerza de trabajo (CUFT), que vincula los comportamientos de la productividad y los salarios reales.²⁷

²⁷ El índice del CUFT se construye dividiendo un índice de salarios reales entre el índice de la productividad del trabajo.

El cuadro 15 presenta un cálculo de este índice para siete economías de la región. Los resultados sugieren que los costos salariales han crecido por encima de la productividad en la mayoría de los países de la muestra, lo cual *—ceteris paribus—* podría haber minado su capacidad competitiva con el exterior. Las excepciones a esta regla son El Salvador y México, países cuya débil productividad general se acompaña de un descenso fuerte y prolongado de los salarios reales (en promedio anual, los salarios reales de México cayeron 5% y los de El Salvador 4% entre 1980 y 1999). Lo anterior sugiere que la competitividad global de ambas economías se sostiene sobre la base de esta combinación.

¿Cómo explicar estas diferencias? Una parte de las respuestas posibles a tal pregunta está en los arreglos institucionales propios de cada país, otra en las características del desempeño económico general y de los mercados de trabajo. Los casos de Costa Rica y México quizá ayuden a ilustrar esta cuestión. Hay elementos para plantear que el pacto social —y sus correspondientes expresiones institucionales— sufrió menos modificaciones *de jure* y *de facto* en Costa Rica que en México en el transcurso de los últimos veinte años. Una manifestación de ello en el ámbito laboral es la mayor estabilidad que es posible observar en el ámbito del trabajo organizado costarricense en comparación con el mexicano. Durante el período 1985-1995 (el más reciente para el que se cuenta con esta clase de información) en México se precipitó un desplome de 26% del número de trabajadores sindicalizados de la fuerza de trabajo no agrícola, en tanto que este mismo indicador no registró cambio alguno en Costa Rica.²⁸ En un contexto económico de inestabilidad real —es decir, de bajo crecimiento del producto y débil demanda de trabajo— que ha sido hasta cierto punto más grave en México que en Costa Rica,²⁹ el deterioro de la organización sindical expresa cambios en la correlación de fuerzas del mercado laboral que han sido relativamente menos favorables para los trabajadores mexicanos. Así parecen confirmarlo —si bien de manera indirecta— las tendencias de la participación en el PIB de los pagos al trabajo y al capital en ambos países. (Véase el cuadro 16.) En tanto que en Costa Rica dichas participaciones se han mantenido en términos constantes en los últimos veinte años, en México registraron un claro vuelco desfavorable al trabajo a partir de la primera mitad de los años ochenta, cuando la masa de los pagos a este factor perdió alrededor de seis puntos porcentuales del PIB que no volvió a recuperar.

²⁸ Como es evidente, estos datos se refieren al número total de afiliados a organizaciones sindicales y no a la tasa de sindicalización, o proporción de la fuerza de trabajo total representada por los trabajadores afiliados a un sindicato. Siguiendo un patrón común al conjunto de los países de América Latina en el mismo período, la tasa de sindicalización entre los trabajadores no agrícolas de México y Costa Rica cayó entre 1985 y 1995 de 54% a 31% y de 22% a 13% respectivamente. Esto indica que los trabajadores que entraron durante estos años al mercado de trabajo no juzgaron en general necesario afiliarse a una organización sindical (caso preferentemente de Costa Rica) y que además un número importante de los que ya estaban afiliados decidieron retirarse de sus organizaciones gremiales (como parece ser sobre todo el caso mexicano). Véase OIT, *World Labour Report 1997-1998: Industrial Relations, Democracy, and Social Stability*, Ginebra, 1997.

²⁹ Esta diferencia relativa puede resumirse en la tasa promedio reales del PIB en 1980-1990 y 1990-1999, que calculada en dólares de 1995 fue de 2.26% y 5.2% en Costa Rica y de 1.73% y 3.15% en México.

Cuadro 16

COSTA RICA Y MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO Y EL CAPITAL EN EL PIB 1980-1997

(%)

	Costa Rica		México	
	Remuneración de los asalariados	Excedentes de explotación	Remuneración de los asalariados	Excedentes de explotación
1980	49.5	3.5	36.1	50.1
1981	43.4	40.0	37.5	46.5
1982	39.1	45.3	35.2	46.3
1983	43.6	38.7	29.4	51.1
1984	45.1	37.2	28.7	51.9
1985	46.8	36.9	28.7	50.7
1986	45.7	38.1	28.5	49.7
1987	47.1	36.6	26.8	50.4
1988	47.6	37.1	26.2	52.7
1989	49.1	35.6	29.5	52.1
1990	50.6	34.6	29.5	52.8
1991	47.4	37.0	30.9	51.7
1992	47.4	35.5	32.9	49.7
1993	48.3	36.2	34.7	48.2
1994	49.7	34.9	35.3	47.5
1995	50.5	33.2	31.1	48.8
1996	47.3	35.3	28.9	51.3
1997	48.4	33.9	29.6	50.7
1998	nd	nd	30.7	50.4

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

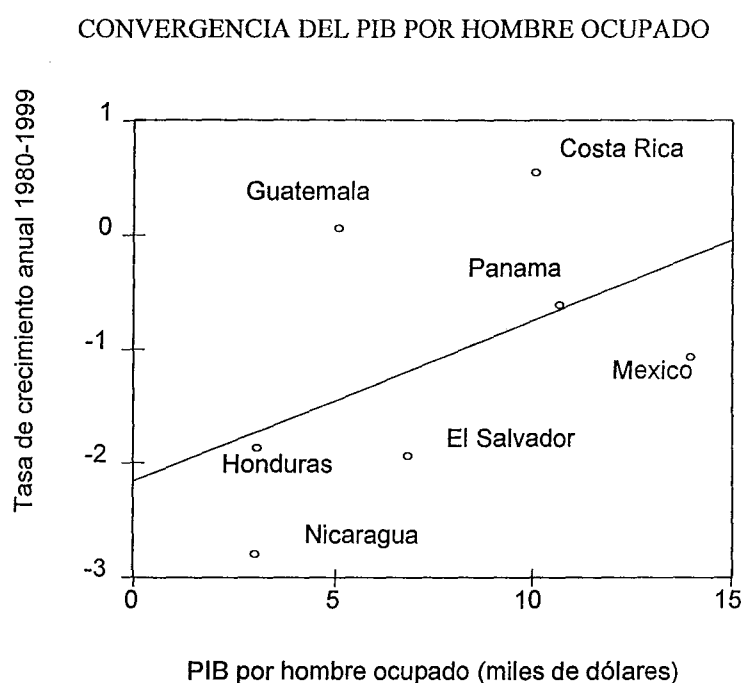
Las tendencias regionales del producto, el empleo, la productividad y los salarios que se han examinado parecen dar cuenta de un comportamiento heterogéneo en cuyo marco podrían estar profundizándose las diferencias estructurales entre las distintas economías. A fin de evaluar esta posibilidad es pertinente analizar el proceso de convergencia (divergencia) de los desempeños del producto por hombre ocupado.

Para tal propósito se utilizará el análisis de convergencias "beta y sigma" que deriva de los modelos neoclásicos de crecimiento. El punto de partida es la hipótesis según la cual hay una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB por habitante y el nivel del mismo en el pasado. De verificarse empíricamente este planteamiento los países más pobres crecerían a tasas superiores que las de las más ricos y, por consiguiente, a lo largo del tiempo las brechas de desarrollo entre ambos tipos de economías tenderían a cerrarse y hasta a desaparecer. Este efecto se identifica como la convergencia beta. Por su parte, la llamada convergencia sigma supone que la dispersión de las tasas de crecimiento, medida por su desviación estándar, se reduce a lo largo del tiempo. Una condición necesaria para que este efecto se verifique es que ocurra efectivamente el primero de los dos tipos de convergencia mencionados.³⁰

³⁰ Véase (OJO: FALTA LA INICIAL DEL NOMBRE DEL AUTOR) Sala-i-Martin, *Apuntes del crecimiento económico*, Editorial Antoni Bosch, Barcelona, 2000.

En la gráfica 7 se presentan los resultados de esta hipótesis aplicada a los países del norte de América Latina en el período 1980-1999. De ellos se desprende que los efectos asociados a la llamada convergencia beta no se cumplen y, por consiguiente, tampoco los esperados de la convergencia sigma. En lugar de estos efectos se tiene que las diferencias en productividad se han ampliado en la región, puesto que los países que a principios del periodo de referencia presentaban los niveles más elevados de productividad son los mismos que acreditan una mejor evolución relativa en el largo plazo.

Gráfica 7



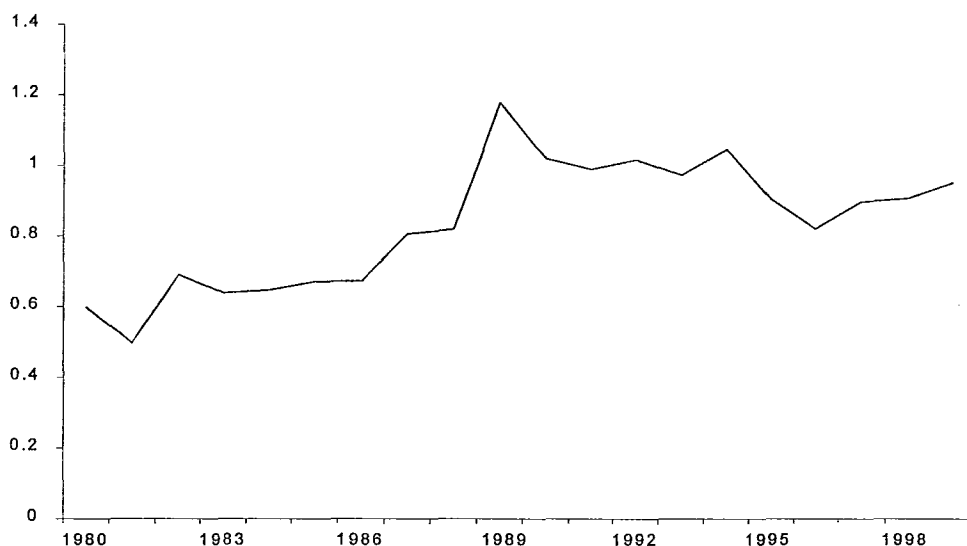
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La falta de convergencia puede examinarse en el mercado laboral por medio del análisis comparado de la tasa abierta de desempleo. Incluso considerando las limitaciones que este indicador pueda tener debido a no ser calculado de manera homogénea para todos los países, los resultados de un análisis de "convergencia sigma" confirman la ausencia de la misma. En la gráfica 6 se observa cómo la desviación estándar de las diversas tasas nacionales se incrementa hasta el año de 1989, describiendo hasta 1996 un leve descenso para luego mostrar una ligera tendencia de repunte.

GRÁFICA 6

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: DISPERSIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO ABIERTO
1980-1999 a/

(Desviación estándar de las tasas nacionales)



a/ Los países incluidos en la muestra son Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En el largo plazo, la tendencia general de las tasas nacionales de desempleo es hacia una mayor dispersión. La experiencia regional de los últimos veinte años no arroja evidencias de que los mercados laborales tiendan a homogeneizarse en cualquier sentido, es decir, hacia menores o mayores tasas de desempleo. El examen de la información general que está disponible en la materia más bien parece indicar un aumento de la heterogeneidad regional.

4. El sector externo y el empleo

El empleo en los países de la región se encuentra vinculado no solamente a los ciclos internos del producto y la demanda de trabajo, sino también al ciclo de la economía internacional. Históricamente el vínculo de las economías de la región con la economía internacional se concentra en un grado muy elevado en sus relaciones con la de los Estados Unidos. Ya se discutió en la primera sección de este estudio la manera en que dichas relaciones se profundizaron en los últimos tres o cuatro lustros a raíz de las reformas estructurales emprendidas por los países en respuesta a la crisis terminal del modelo de sustitución de importaciones, así como el incremento del grado de sensibilidad de todas ellas ante las variaciones de la coyuntura económica estadounidense. En este apartado se presenta una aproximación cuantitativa del impacto general del ciclo estadounidense sobre el empleo de la región. El análisis se centra en el período 1980-2000.

Como se sabe, los Estados Unidos registraron en el período 1991-2000 un largo ciclo de expansión económica. Por su duración fue el más prolongado de todo el siglo XX, y sólo se equiparan a él los observados en los periodos Kennedy-Johnson, en los años sesenta, y Reagan, en los años ochenta. Los datos básicos muestran sin embargo que su intensidad fue inferior a estos últimos, dado que la tasa de variación promedio con que creció el PIB real fue 25% y 7% menor, respectivamente, que en estos dos episodios de auge económico.

Cuadro 17

ESTADOS UNIDOS: COMPARACIÓN DE TRES AUGES ECONÓMICOS

(%)

Ciclo	Tasa media de crecimiento del PIB	Intensidad del crecimiento (1991=100)
1961-1969	4.9	75
1982-1990	4.0	93
1991-2000	3.7	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Para identificar de manera más precisa la operación del ciclo de la economía estadounidense se procedió a la construcción de un índice cíclico (IC) de acuerdo con una descomposición clásica multiplicativa cuyo procedimiento se describe en el recuadro 3.

La representación gráfica del IC o componente cíclico del PIB de los Estados Unidos (gráfica 7) muestra claramente los dos últimos ciclos en los Estados Unidos. De su simple examen destaca el hecho de que, una vez eliminada la tendencia y las irregularidades, el ciclo más reciente tuvo un proceso ascendente más fuerte que el de los años ochenta, lo cual podría estar reflejando que entre sus fuerzas propulsoras se encuentra –como por lo demás lo sugiere un número importante de investigaciones recientes– toda una serie de cambios estructurales en los mecanismos del crecimiento, y muy particularmente procesos de innovación tecnológica asociados a la informática y las telecomunicaciones.

Recuadro 3

ESTIMACIÓN DE UN ÍNDICE CÍCLICO DE LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE

El procedimiento que se aplicó consistió en una descomposición clásica multiplicativa, en la que se supuso que el PIB de los Estados Unidos es el producto de un componente tendencial (T) y de un componente cíclico [C] más un error aleatorio (e).

$$\text{PIBUSA} = \text{TC} + e$$

Para encontrar el componente de tendencia se aplicó el siguiente modelo de regresión:

$$\text{PIBUSA} = a + b\text{Tiempo} + u$$

Donde Tiempo es una variable de tendencia con la secuencia 1, 2,...etcétera.

El resultado de la estimación fue:

$$T = 4421.95 + 208.22 * \text{Tiempo}$$

Al dividir el PIBUSA por el componente de tendencia se obtuvo el componente cíclico irregular (CIR):

$$\text{CIR} = C + e$$

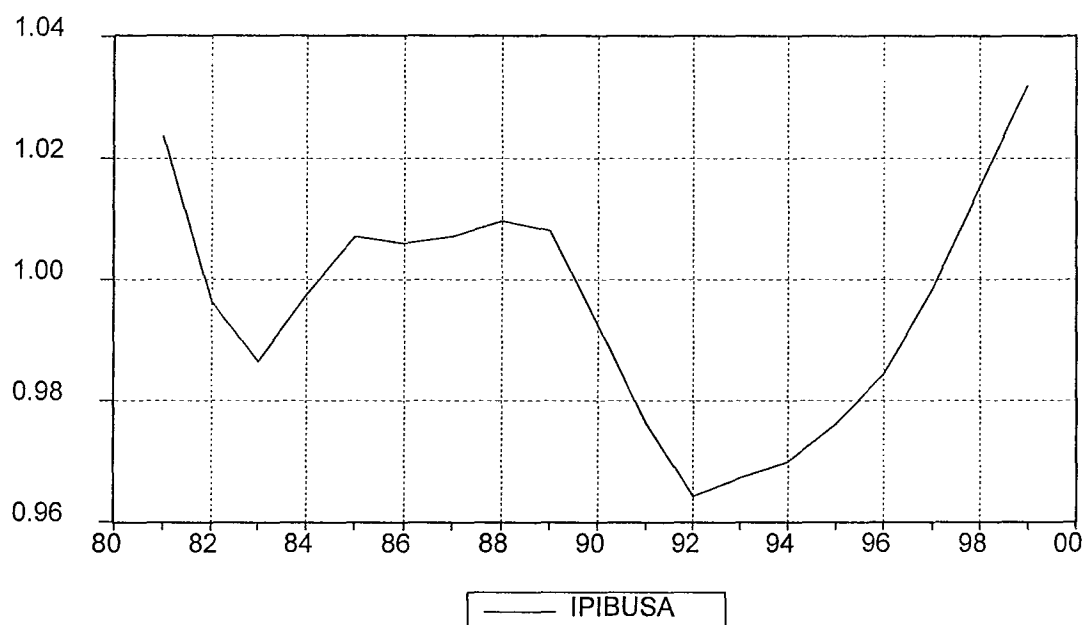
Para remover el error se tomó un promedio móvil centrado de tres años y con ello se obtuvo el índice cíclico (IC):

$$\text{IC} = (\text{CIR}_{t-1} + \text{CIR}_t + \text{CIR}_{t+1}) / 3$$

Una explicación metodológica de este método se encuentra en S. A. De Lurgio, *Forescasting Principles and Applications*, McGraw Hill, 1998.

Gráfica 7

ÍNDICE DEL COMPONENTE CÍCLICO DEL PIB DE LOS ESTADOS UNIDOS

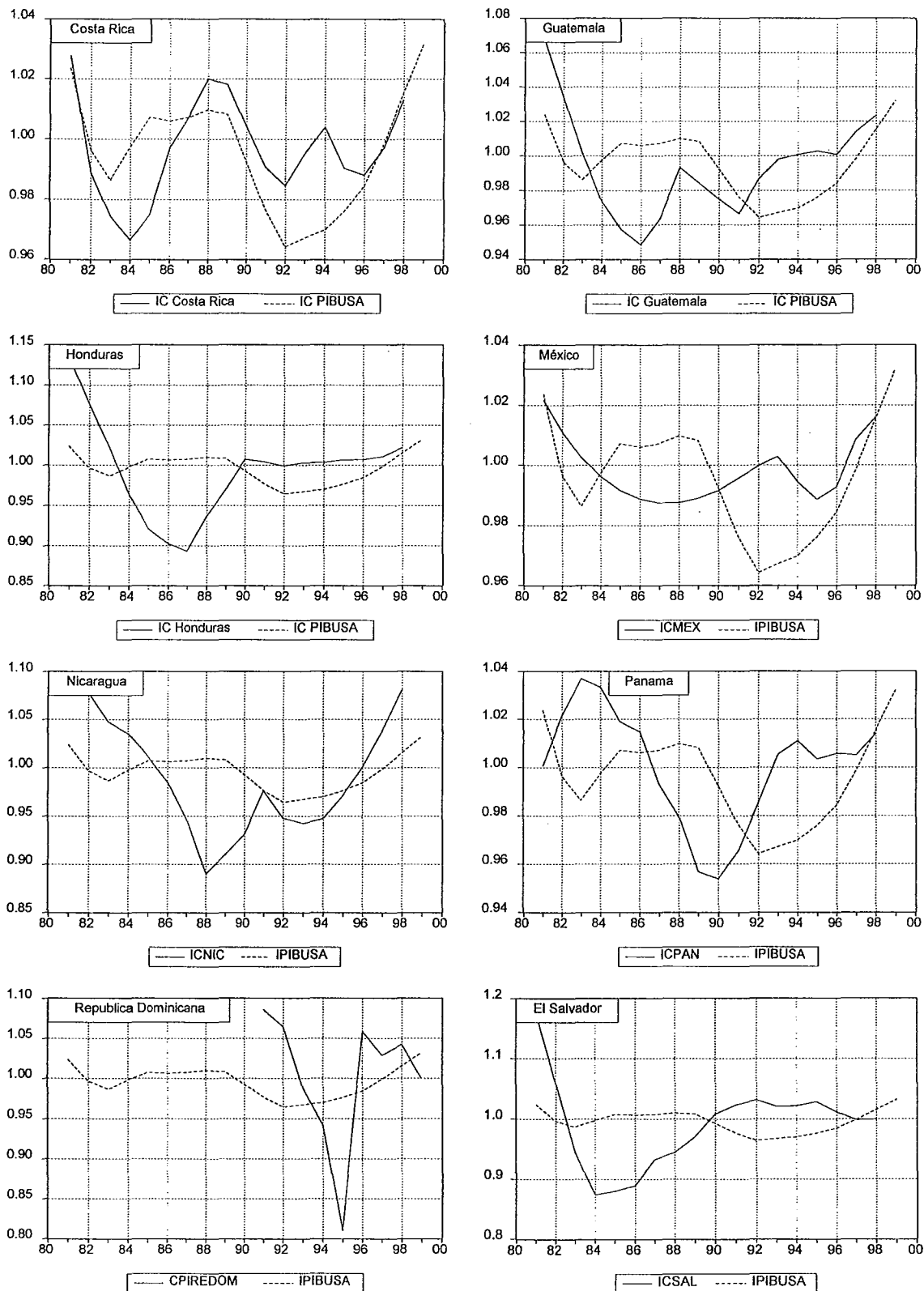


Para evaluar los efectos que pudo haber tenido este auge en los ciclos de los países analizados y su efecto en la generación de empleo, aplicamos la misma descomposición a las series de población ocupada total de estos países.

En el panel gráfico 8 se pueden apreciar los patrones cíclicos del empleo de los países en relación con los ciclos de la economía estadounidense. Se observan diversos modos nacionales de sincronización de estas dos variables. El ciclo del empleo de Costa Rica es quizá el que describe un itinerario más parecido al de la economía de los Estados Unidos, advirtiéndose una inclinación a sobre reaccionar durante el más reciente período de auge. Algo similar ocurre con el comportamiento del empleo en Panamá, aunque su trayectoria tiende a anticipar en cierta forma a la del ciclo económico estadounidense. En Guatemala el empleo respondió con algún retardo al ciclo asociado al periodo del gobierno Clinton. Como en Costa Rica, en este caso también se observa una sobre reacción del ciclo interno del empleo.

Gráfica 8

COMPARACIÓN DEL CICLO DEL EMPLEO CON LA ECONOMÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS



Una versión que resume numéricamente el panel gráfico precedente se presenta en el cuadro 18. En él se muestran los cálculos del coeficiente de correlación entre los ciclos de producto de los Estados Unidos y los del empleo de los países de la región que forman parte de esta muestra. Del examen de estos datos destaca que, con la sola excepción de Costa Rica, en el resto de las economías se observa una asociación inversa en el período 1982-1990. Este hecho estuvo ampliamente determinado por la severidad de las crisis conocidas en este período por las economías de la región.

Por el contrario, durante la expansión económica de 1991-2000 el ajuste al ciclo del producto de los Estados Unidos fue en casi todos los casos muy fuerte. El valor de la correlación es muy alto en Nicaragua y Honduras. En una escala un tanto menor, pero también de primer rango, los valores de México, Guatemala y Costa Rica también sugieren una fuerte correlación. En el caso de Panamá ésta es menor, igual que en la República Dominicana (para cuyas series de población ocupada total sólo se contó con información para la década de los noventa).

Cuadro 18

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CORRELACIÓN DEL
CICLO DEL EMPLEO CON EL CICLO DEL EMPLEO CON EL
CICLO DEL PRODUCTO DE LOS ESTADOS UNIDOS

	1982-1990	1991-2000
Costa Rica	0.54	0.65
Guatemala	-0.43	0.69
Honduras	-0.74	0.97
México	-0.68	0.70
Nicaragua	-0.57	0.99
Panamá	-0.34	0.39
República Dominicana*	n.d.	0.14
El Salvador	-0.34	-0.89

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

* No se le aplicaron medias móviles por lo limitado de los datos

Más allá de las diferencias nacionales de estructura del producto, del empleo y del comercio exterior —que están implícitas en los cálculos anteriores y que explican en parte los patrones particulares de la correlación examinada—, los resultados obtenidos brindan evidencia del incremento de los grado de sensibilidad que se gestó en el periodo reciente en las economías de la región frente a las pautas generales de desempeño de la de los Estados Unidos.³¹ Tal

³¹ Como se argumenta en la tercera sección de este estudio, la mayor sensibilidad de las economías de la región frente al ciclo de los Estados Unidos es un fenómeno que se explica en parte porque las actividades más dinámicas de los años recientes son, en términos generales para todos los países, maquilas, turismo y —en otro plano— las remesas familiares de los trabajadores emigrados. En los tres rubros, el “factor estadounidense” es decisivo.

incremento es en buena parte resultado de los cambios –ya consignados en la primera parte de este documento– de la estrategia de desarrollo y del entorno regional y global. Estos cambios contribuyeron a hacer más estrecha la interrelación económica de las economías regionales con la de los Estados Unidos, ampliando, por así decirlo, los canales por medio de los que se transmiten los efectos del ciclo de este país a la región. Estos canales son primordialmente comerciales y financieros. Para los fines del presente estudio interesan básicamente los primeros, por lo que enseguida se presenta una evaluación cuantitativa del impacto del comercio internacional en la ocupación total de las economías regionales.

Para ello se procedió a la siguiente descomposición de la tasa de crecimiento del PIB:³²

$$TCPIB = CCON + CINV + CX - CM$$

Donde:

TCPIB= Tasa de crecimiento del PIB

CCON= Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento del consumo

CINV= Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de la inversión

CX= Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de las exportaciones

CM= Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de las importaciones.

El efecto neto del sector externo en el PIB (ENSE) es por consiguiente:

$$ENSE = CX - CM.$$

Por último, el ENSE se multiplicó por las elasticidades empleo-PIB que ya fueron presentadas en el cuadro 13, de acuerdo con el modelo:

$$\widehat{\log(\text{empleo})} = \hat{\alpha} + \hat{\beta} \log(ENSE)$$

Donde $\hat{\alpha}$ y $\hat{\beta}$ son las elasticidades empleo-producto que, como se precisó anteriormente, se estimaron utilizando regresiones logarítmicas simples.³³

Los resultados obtenidos deben analizarse con cautela. En especial, debe considerarse que los impactos sobre el PIB que este ejercicio recoge para cada economía suponen que los demás factores que pueden tener un efecto creador o destructor del empleo son nulos; por consiguiente tanto las pérdidas como las ganancias de empleos atribuidas al sector externo podrían ser compensadas o agravadas por factores internos que no están contemplados en la estimación.

Los resultados obtenidos identifican un saldo negativo en la creación de empleos atribuible al sector externo, efecto que se origina en el hecho de que las economías bajo estudio son estructuralmente deficitarias en sus intercambios comerciales. Los datos analizados indican que el sector externo opera en ellas como creador neto de empleo únicamente durante las fases de

³² CEPAL, *Estudio económico 2000*, anexos.

³³ Véase la nota 21.

desaceleración económica. En tales episodios, las importaciones –que en estos países tienen un comportamiento totalmente procíclico– suelen registrar fuertes contracciones. Así lo muestra fehacientemente México en 1995, cuando el “efecto creador” del sector externo que se mide en este ejercicio se tradujo en un incremento positivo de 12% en la tasa de crecimiento del empleo. (Véase el cuadro 19.) Se sabe, sin embargo, que la tasa de crecimiento efectiva del empleo total en ese año fue en México de apenas 0.5%, lo que indica que los demás componentes del PIB compensaron a la baja aquel efecto.

Cuadro 19

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: EFECTOS NETOS DEL SECTOR EXTERNO
EN LA TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO TOTAL 1990-2000

(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	-0.3	1.0	-2.6	-3.1	-0.6	2.2	0.8	-2.5	-1.2	7.8	0.9
Guatemala	0.9	-1.3	-2.3	0.7	-0.1	0.8	2.1	-0.9	-2.7	0.4	0.3
Honduras	1.6	-3.8	0.3	-4.0	-5.2	3.7	2.5	1.3	-2.8	-7.2	-0.2
México	0.0	-2.3	-3.7	1.2	-2.0	12.3	-0.4	-3.6	-1.6	-0.7	-2.8
Nicaragua	0.0	-0.5	-0.2	0.3	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.3	0.5
Panamá	1.1	-6.0	-2.7	-1.2	-0.4	0.7	-5.1	-5.4	-7.1	0.6	3.5
República Dominicana	11.7	-8.5	-4.9	8.6	-0.9	3.7	-3.4	-3.4	-10.7	2.1	-0.5
El Salvador	-8.3	-2.6	-6.1	-2.9	-5.8	-8.4	7.0	1.4	-3.3	1.1	-2.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Del análisis anterior se desprenden algunas conclusiones acerca de las limitaciones del estilo de desarrollo y crecimiento que impera en los países de la región. El abandono más o menos generalizado de estrategias activas de cambio productivo y fomento sectorial implica un desaprovechamiento de la capacidad de detonación del producto y el empleo que entraña potencialmente el despliegue del sector exportador. Si se excluye a la producción maquiladora, cuyo saldo de comercio exterior por definición es superavitario, los sectores y actividades que exhiben mayor éxito a la exportación también suelen ser los más deficitarios debido a sus elevados coeficientes de importación a producto.

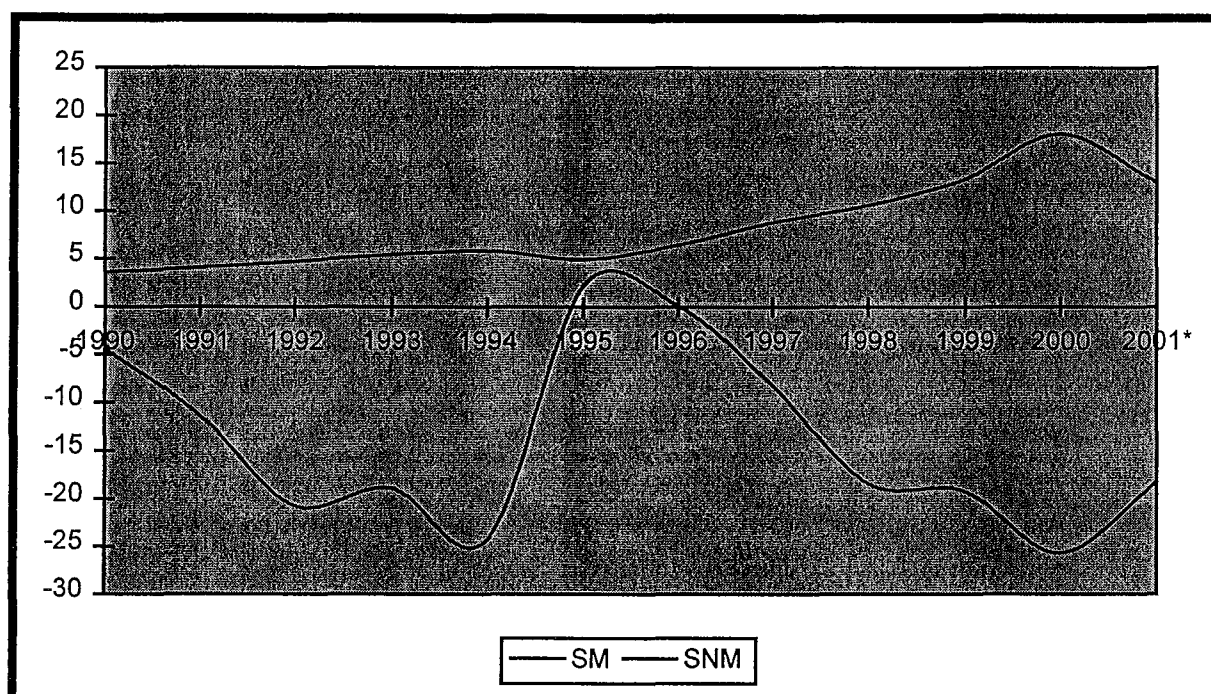
En México, por ejemplo, el conjunto de estos sectores (que generan alrededor de la mitad del valor bruto de la exportación de bienes) es el origen básico del déficit estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su saldo negativo de comercio exterior tiende a crecer, con las consiguientes presiones sobre el resto de la economía. En los cuatro años que precedieron a la recesión de 1995, la relación entre el valor de ese saldo y el saldo comercial total del país fue de 1.4:1.0, siendo compensado en parte este desequilibrio por las exportaciones netas del sector maquilador (gráfica 9). Pasados los efectos de la recesión interna sobre el sector externo (que implicaron, como ya fue señalado, una retracción de las importaciones y con ello tres años de superávit comerciales), la relación anterior se incrementó de manera extraordinaria, pasando a un

promedio de 3.1:1.0 entre 1998 y 2001, el más elevado desde que existen registros por separado de las operaciones de comercio exterior de los sectores maquilador y no maquilador.

Gráfica 9

MÉXICO: DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO COMERCIAL TOTAL DE LA BALANZA DE PAGOS
POR TIPO DE SECTOR EXPORTADOR 1990-2001

(Miles de millones de dólares)



*/ Saldo acumulado a agosto de 2001.

SM: Sector maquilador.

SNM: Sector no maquilador.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En las discusiones sobre los saldos del actual modelo de desarrollo regional hay cierta tendencia magnificar el innegable dinamismo que en casi todos los países muestra el sector exportador. Un dinamismo que proyecta, en principio, un cambio deseable y largamente esperado en la mecánica de operación de las distintas economías nacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se subestima el hecho de que el rápido crecimiento de la exportación trajo consigo una expansión similar o relativamente más vigorosa, según los casos nacionales, de las

importaciones.³⁴ Que crezca la importación es un rasgo inherente –y en esa medida inevitable– de todo proceso de apertura comercial; es parte del juego de la internacionalización económica. Lo que ya no resulta tan explicable es la casi desaparición de esfuerzos sistemáticos en cada economía nacional para propiciar la adaptación de los agentes económicos internos a las nuevas circunstancias de la competencia, para tratar de evitar el desmantelamiento de cadenas productivas y de un inapreciable capital social y humano acumulado a lo largo de varios años de actividad empresarial en las varias actividades productivas que fueron progresivamente desplazadas del mercado por los productos del exterior y confinados a un mercado interno de escaso dinamismo.

Cuadro 20

MÉXICO: PESO CRECIENTE DEL SECTOR EXPORTADOR EN LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS

(Porcentajes y miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Porcentajes						
1. Importación de insumos asociados a la producción de exportaciones	37.3	39.4	56.3	55.5	54.1	54.2
2. Importación de bienes de capital de empresas exportadoras	3.2	2.9	4.2	4.3	4.5	4.4
3. Importaciones asociadas con la producción de exportaciones (= 1 + 2)	40.5	42.3	60.5	59.8	58.6	58.6
4. Importaciones no asociadas con la producción de exportaciones	59.5	57.7	39.5	40.2	41.4	41.4
5. Importación total de mercancías (= 3 + 4)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Miles de millones de dólares						
6. Valor corriente de la importación total de mercancías	65.4	79.3	72.5	89.5	109.8	125.4
7. Valor corriente de las importaciones asociada con la producción de exportaciones	26.5	33.5	43.9	53.5	64.3	73.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nuevamente el caso de México sirve para ilustrar esta dimensión del análisis. A principios de la década de los noventa, cuatro de cada diez dólares de importación se originaban en necesidades de la actividad exportadora. Hacia finales del decenio esa proporción se había elevado prácticamente a seis dólares por cada diez. Y mientras que el valor de la importación total de mercancías casi se duplicó entre 1993 y 1998, el de las importaciones asociadas con la producción de exportaciones prácticamente se triplicó. En una economía donde, como se ha visto, la propensión general a importar tiende a crecer, este rasgo indica claramente que el sector

³⁴ Véase el cuadro 9, donde se observa cómo se incrementaron, de manera simétrica, los coeficientes promedio de exportación a producto y de importación a producto, entre los años ochenta y los noventa, en Costa Rica y la República Dominicana, y cómo ese incremento fue mucho más intenso en el caso de las importaciones en México, Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala. En todo caso, es un hecho que en los siete países el crecimiento exportador implicó un crecimiento idéntico o incluso superior de las necesidades de importación de cada economía.

exportador está ejerciendo una fuerza negativa de arrastre: exactamente lo contrario a lo que se esperaba en la lógica del actual modelo de desarrollo, que suponía que las exportaciones serían una locomotora del crecimiento general. Hay una fuga de energía evidente que está propiciando que no se aproveche el gran potencial de arrastre sobre el producto y el empleo que podrían ejercer las exportaciones.

En su mayor parte, el crecimiento de las importaciones se generó en la adquisición de insumos necesarios para la producción de exportaciones. Hay aquí un mercado real, de dinamismo y dimensiones crecientes cuya demanda es satisfecha en proporciones muy elevadas en los mercados internacionales, a los que se está transfiriendo una parte importante del efecto multiplicador de la actividad exportadora debido a la ausencia de políticas de fomento productivo. En este marco, la ausencia de una política industrial encaminada a la sustitución competitiva de importaciones de insumos para la producción de bienes exportables aparece como una de las grandes deficiencias estratégicas del actual estilo de desarrollo regional.

Un déficit estratégico similar existe en torno a la industria maquiladora, cuyos niveles de integración con la industria local son extremadamente limitados a pesar de la importancia creciente que —como se verá con mayor detalle en la tercera parte de este estudio— cobró en los últimos dos o tres lustros en toda la región. En este sector, volcado totalmente a la exportación, también hay un enorme potencial de efectos multiplicadores por explotar a favor de la inversión interna, el crecimiento económico y la ampliación del empleo remunerativo. Los instrumentos de política económica de los países han sido utilizados ampliamente para fomentar la radicación de empresas maquiladoras. Este activismo contrasta fuertemente con la parsimonia y la pasividad que se registra en la región para diseñar programas que propicien mayores grados de integración entre las plantas maquiladoras y el sistema productivo local que permitieran capturar, a favor del cambio productivo y del empleo, parte del dinamismo inherente en este otro eje del crecimiento exportador de los países.

III. DE LA DEMANDA AL AUTOEMPLEO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

1. Algunos rasgos de la integración socioeconómica de la fuerza laboral

La crisis del modelo de sustitución de importaciones y el lento crecimiento del producto que engendra el actual régimen de desarrollo propiciaron que a los mecanismos tradicionales de ajuste del mercado de trabajo –verbigracia el desempleo abierto de la fuerza laboral– se añadieran otros que cobraron importancia y extensión durante los últimos lustros en casi todos los países. Éstos son básicamente el autoempleo (proceso sucedáneo de la informalidad) y la migración internacional. Ambos fenómenos simbolizan la incapacidad dinámica del nuevo modelo para generar una oferta suficiente de oportunidades para integrar a la fuerza de trabajo a actividades remunerativas o con niveles aceptables de productividad.

La amplitud alcanzada por estos fenómenos es quizá una de las más fuertes evidencias de la inestabilidad real que padecen las economías de la región, y de sus inevitables consecuencias en la cohesión social de los países. La experiencia de estos años muestra que sin un proceso de crecimiento fuerte y sostenido no hay posibilidades de crear las cantidades de empleos productivos que se requieren. El predominio de políticas económicas diseñadas en función de objetivos muy estrechos de estabilización es incompatible con la expansión a largo plazo del producto y del empleo. En el marco de esta visión insuficiente, la dinámica de la integración económica y social de la fuerza laboral se deslizó progresivamente desde el lado de la demanda hacia el de la oferta de trabajo. En una medida importante, que atañe a amplios segmentos de la población en todos los países, la generación de empleo ha pasado a ser una responsabilidad de los propios trabajadores. Aparece así otra fuerte limitación de las políticas de desarrollo, pues esta lógica de operación del mercado laboral supone que los trabajadores posean un recurso clave (educación, conocimiento, capacitación) que los gobiernos no están en posibilidades de garantizar debido tanto a las restricciones fiscales y financieras que enfrentan como, de manera más general, a las nuevas orientaciones de las políticas presupuestarias. Hay una contradicción muy fuerte entre la definición de una estrategia económica centrada en la competencia y el empobrecimiento de las herramientas con que los agentes (en este caso los trabajadores) son enfrentados a las nuevas realidades del mercado.

En consecuencia, otro de los rasgos característicos del mercado de trabajo regional en los años recientes es la diferenciación creciente de los modos de acceso al empleo de acuerdo con el nivel educativo, acentuándose una tendencia a la bifurcación entre un segmento determinado por la demanda para trabajadores que poseen ciertos estándares de calificación y otro determinado por la oferta para la fuerza laboral menos capacitada y sin instrucción. Estas diferencias de acceso a la vida productiva se proyectan generalmente en el plano económico y social, y determinan la existencia de brechas de bienestar que en los últimos años se ensancharon en términos absolutos y relativos en varios países de la región.

Todo lo anterior tiene, al menos, dos grandes consecuencias. Por una lado el despliegue de un proceso general hacia cierto deterioro de las condiciones y la calidad del trabajo (o “precarización”, según el sustantivo que suele ser utilizado en la bibliografía especializada), que en muchos países afecta sobre todo –pero no en exclusiva– a los trabajadores ocupados que

cuentan con menos educación formal bajo la forma de castigos salariales relativamente más drásticos, recortes de prestaciones y cobertura social o pérdida parcial o total de las fuentes de empleo en el sector formal. Este deterioro también se debe a la expansión del sector informal de la economía, donde suelen prevalecer, casi por definición, condiciones de trabajo desfavorables y menor estabilidad que en el sector formal. Como quiera que sea, es un hecho que calidad del empleo se deterioró durante estos años. El cuadro 21 ofrece al respecto algunos datos comparables para los países sobre los que se cuenta con este tipo de información.

Cuadro 21

INDICADORES DE INSUFICIENCIAS EN LA CALIDAD DEL EMPLEO

(Porcentajes de personas ocupadas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica							
Tiempo de trabajo a/	13.1	19.3	9.1	10.6	12.0	14.5	12.8
Ingreso b/	11.2	15.6	10.8	9.9	8.1	12.7	13.9
Otros	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Honduras							
Tiempo de trabajo c/	2.8	2.0	3.3	1.6	1.7	3.0	3.4
Ingreso d/	27.3	23.9	25.2	20.3	17.5	19.5	18.9
Otros	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
México							
Tiempo de trabajo e/	13.8	14.5	15.9	15.1	17.3	17.0	14.9
Ingreso f/	9.4	8.3	9.4	8.0	10.9	12.7	13.3
Otros g/	43.2	44.1	45.6	46.4	49.0	49.6	49.6
República Dominicana							
Tiempo de trabajo h/	5.8	6.4	6.3	5.5	6.3	5.1	5.8
Ingreso i/	23.4	20.5	18.3	14.7	18.5	18.3	12.0
Otros	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Ocupados que trabajan menos de 47 horas y que desean trabajar más. Total nacional.

b/ Ocupados que trabajan 47 horas o más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total nacional.

c/ Ocupados que trabajan menos de 36 horas y desean trabajar más. Total de áreas urbanas.

d/ Ocupados que trabajan 36 horas y más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total de áreas urbanas.

e/ Ocupados que trabajan menos de 35 horas como horario normal o por razones de mercado.

Principales áreas urbanas.

f/ Ocupados con ingresos laborales inferiores al salario mínimo. Principales áreas urbanas.

g/ Ocupados sin prestaciones como proporción de los ocupados totales. Principales áreas urbanas.

h/ Ocupados que trabajan menos de 40 horas y desean trabajar más. Total nacional.

i/ Ocupados que trabajan 40 horas y más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total nacional.

Por otra parte, la ampliación de las brechas de oportunidades y bienestar es un factor que también explica en último término la migración internacional de una parte importante de la fuerza de trabajo regional, cuyo crecimiento en el periodo de referencia de este estudio la convierte en una de los vectores más dinámicos –y por sus características quizá también menos reconocidos–

de las nuevas pautas de inserción de sus economías en el llamado proceso de globalización.³⁵ Más adelante se presenta un examen más detallado de este fenómeno.

2. Entre el estancamiento y el retroceso de actividades tradicionales y el dinamismo relativo y localizado de las industrias volcadas al mercado internacional

a) Contracción del trabajo agrícola y urbanización creciente de la ocupación

Estas modalidades de operación de los mercados de trabajo son consustanciales a la reestructuración sectorial del empleo que ocurrió en el marco de la crisis del anterior modelo de desarrollo y de la reformas económicas con que se respondió a ella en todos los países. Lo primero que debe consignarse al respecto es la profundización de una tendencia hacia la urbanización de la ocupación. Si bien ésta ya estaba presente en la década de los años ochenta, en el decenio siguiente se profundizó en casi toda la región, incluso en países en los que, desde una perspectiva más amplia, lo rural conserva un fuerte peso económico y social.³⁶

³⁵ En apoyo de la hipótesis de que la emigración internacional es impulsada por brechas socioeconómicas que la fragmentación del mercado de trabajo amplía y reproduce, está el hecho de que los migrantes internacionales provenientes de Panamá y Costa Rica (países con los mejores niveles promedio de bienestar) son, con mucho, los más bajos de la región en términos relativos y absolutos.

³⁶ De acuerdo con la información del cuadro 22, Nicaragua es el único país donde aumentó la participación del sector agropecuario en la ocupación total durante los años noventa. Además de reflejar que el sector rural sigue teniendo un gran peso en la estructura social y productiva del país, este dato también expresa los efectos de la pacificación. Un efecto similar a este último se detecta en El Salvador, país en el que –más allá de los problemas atribuibles a la calidad de la información estadística– los datos de la ocupación en el sector agropecuario en los años noventa indican una verdadera retoma del trabajo rural, diezmado durante los años ochenta por el conflicto militar. Al contar en este caso con datos para 1980, se comprueba, con todo, que la importancia relativa de este sector en la ocupación total ha descendido.

Cuadro 22

PAISES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA
FUERZA DE TRABAJO OCUPADA

(porcentajes del total)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras		
	1980	1990	1999	1980	1990	1998	1980	1990	1999	1980	1990	1999
AGP	27.4	26.1	19.9	37.7	7.5	25.1	nd	35.5	20.6	58.9	50.3	35.2
MNF	16.3	18.0	15.7	16.1	22.3	18.7	nd	13.6	18.9	12.8	11.3	16.4
SVS	56.3	55.9	64.4	46.2	70.2	56.2	nd	50.9	60.5	28.3	38.4	48.4
	México			Nicaragua			Panamá			República Dominicana		
	1980	1991	1999	1980	1991	19994	1982	1991	1999	1980	1991	1997
AGP	29.0	27.5	21.4	nd	39.6	43.2	28.1	27.4	17.5	nd	20.7	20.3
MNF	12.1	15.7	18.8	nd	9.2	8.1	9.7	9.5	9.8	nd	18.1	18.2
SVS	58.9	56.8	59.8	nd	51.2	48.7	62.2	63.1	72.7	nd	61.2	61.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la OIT.

AGP: Sector agropecuario.

MNF: Manufacturas.

SVS: Servicios.

Sólo en Nicaragua, El Salvador y Honduras el sector agropecuario continua como la principal fuente sectorial de ocupación en la economía, aunque en este último país la tendencia hacia la urbanización del trabajo es una de las más acentuadas de toda la región (cuadro 22). En cambio, en todos los países, el conjunto de las actividades de servicios se convirtió durante la última década en el generador más dinámico de ocupación. Sólo en Guatemala, Honduras y México la industria manufacturera mejoró ligeramente su posición relativa en la estructura sectorial de la ocupación total.

Cuadro 23

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS SECTORIALES DE LA
PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

(Tasas de crecimiento anual)

	Período	1	2	3	4	5	6
Costa Rica	1990-1997						
PS		2.6	3.7	4.4	2.2	3.5	6.0
E		-0.6	0.6	5.7	3.3	9.1	6.1
PT		3.2	2.8	-1.2	-1.1	-5.1	-0.1
El Salvador	1992-1997						
PS		0.2	4.4	6.3	2.8	4.3	4.6
E		-2.2	2.0	7.2	6.1	6.3	9.1
PT		2.5	2.4	-0.9	-3.1	-1.9	-4.1
Honduras	1990-1997						
PS		3.4	4.0	3.8	1.1	6.6	4.0
E		3.0	8.4	6.0	5.1	12.0	2.9
PT		0.4	-4.1	-2.1	-3.8	-4.8	1.1
México	1991-1997						
PS		1.5	3.7	1.5	1.4	3.5	4.8
E		1.6	4.3	4.5	4.2	8.2	4.7
PT		-0.1	-0.6	2.9	-2.7	-4.3	0.1
Panamá	1991-1997						
PS		1.6	4.0	4.8	1.9	6.0	4.2
E		-2.1	5.6	6.0	3.8	9.3	3.6
PT		3.8	-1.5	-1.1	-1.8	-3.0	0.6
República Dominicana	1991-1996						
PS		4.0	4.0	8.2	3.1	0.8	9.5
E		-4.8	1.3	3.4	2.4	10.0	6.8
PT		9.2	2.7	4.7	0.7	-8.3	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en J. Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, FCE y CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

1.- Sector agropecuario.

2.- . Industria manufacturera.

3.- Comercio, restaurantes y hoteles.

4.- Servicios comunales, sociales y personales.

5.- Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas.

6.- Servicios básicos.

PS = Producto sectorial.

E = Empleo.

PL = Productividad del trabajo.

Si bien la reducción en los años noventa del peso del sector primario en la ocupación continua una tendencia de largo plazo, su aceleración responde a modificaciones ocurridas en la estructura y organización de la economía agropecuaria propiciadas directa e indirectamente por la orientación de las políticas económicas. La comparación de las tendencias dominantes en este sector en el periodo más reciente dejan ver que el empleo sólo creció en Honduras mientras que en México lo hacía lentamente (de hecho por debajo de la expansión demográfica) y retrocedía en los demás países incluidos en la muestra del cuadro 23. También dejan ver que los países que

generaron ganancias de productividad en el sector agropecuario son los mismos que observaron decrecimientos del empleo.

Detrás de estas tendencias generales se manifiesta la gran heterogeneidad que caracteriza a los sectores agropecuarios, fragmentados en todos los países entre productores volcados a la exportación y productores centrados total o parcialmente en el mercado interno y la producción no comercial. La diferenciación entre ambos tipos de producciones se acentuaron en el marco de las reformas económicas instauradas desde la segunda mitad de los años ochenta. Gracias a ellas surgieron o se desarrollaron más intensamente, prácticamente en toda la región, explotaciones agropecuarias muy dinámicas y con gran proyección competitiva en el mercado internacional (como los productores de frutas, flores y plantas ornamentales en Costa Rica o los de hortalizas en México). El despliegue de este tipo de actividades implicó en la mayoría de los casos la introducción de innovaciones tecnológicas que en general suponen no sólo un desplazamiento de mano de obra, sino una ampliación considerable de las escalas promedio de capital con que suelen operar los productores agropecuarios de la región. Paralelamente, la apertura comercial, el desmantelamiento de los programas de apoyo y fomento agropecuario y una estructura de precios clave que a menudo ha sido adversa (revaluación cambiaria y tasas reales de interés) afectaron en diversos grados al sector campesino y a los productores que dirigen su producción al mercado interno, actividades que son intensivas en el uso de mano de obra. Un número importante de productores agropecuarios que no encontraron una inserción eficiente en las nuevas condiciones de mercado creadas por la reforma económica abandonaron total o parcialmente el sector, pasando un número equivalente de familias rurales a depender crecientemente de ingresos generados en actividades que ya no son agropecuarias sino netamente urbanas.³⁷

b) Estancamiento de la ocupación manufacturera y expansión paralela del empleo maquilador

La información disponible revela que ni las nuevas actividades agropecuarias ni las actividades productivas de base urbana tuvieron capacidad de absorber a los contingentes de fuerza de trabajo rural que han debido abandonar el sector agropecuario. Uno de los grandes objetivos de la reforma económica fue fomentar la exportación de bienes industriales, lo que suponía un giro radical en la dinámica regional del crecimiento, al reorientarla del mercado interno al internacional. Este objetivo se logró ampliamente en casi todos los países. Las manufacturas pasaron a significar una parte muy sustancial de las exportaciones regionales, representando en la actualidad poco más de dos terceras partes del total en Costa Rica y México, la mitad en El Salvador y una tercera parte en Guatemala y Honduras. En los últimos diez años el valor corriente de las exportación manufacturera se multiplicó por factores que van de dos a once según el país. (Véase el cuadro 24.) La expansión de las exportaciones no provocó, como auguraban los arquitectos de las reformas económicas, el despegue de la producción industrial. De hecho, la pauta de crecimiento del producto manufacturero previa a la crisis de los años ochenta aun no se restablece cabalmente en las economías de la región, y en algunos casos las

³⁷ Véase una ilustración de este proceso para México en S. Salcedo Baca, "Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes", en M. A. de A. David y C. Morales (compiladores), Libros de la CEPAL, núm. 56 (LC/G.2098-P), Santiago de Chile, 2000.

tasas sectoriales registradas en la última década fueron menores a las del PIB general. La reactivación de los años noventa y su dinámica proyección comercial tuvieron un impacto relativamente menor en el terreno de la ocupación. En términos agregados, incluso, el empleo del sector manufacturero creció muy lentamente o fue casi nulo durante los años noventa en países que, como Costa Rica y la República Dominicana, observaron un desempeño relativamente satisfactorio en el plano regional de la productividad aparente del trabajo manufacturero. (véase la columna 2 del cuadro 23.)

Cuadro 24

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TASAS DE PARTICIPACIÓN E
ÍNDICE DE VALOR DE LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS

	1980	1985	1990	1995	1999
Costa Rica					
PMXT	29.8	22.3	27.4	25.1	67.9
INVAL	72	52	100	170	1069
El Salvador					
PMXT	35.4	25.7	35.5	38.8	50.0
INVAL	142	87	100	212	323
Guatemala					
PMXT	24.4	20.2	24.5	28.1	34.1
INVAL	126	70	100	191	294
Honduras					
PMXT	12.8	4.0	9.5	9.1	32.0
INVAL	196	53	100	113	456
México					
PMXT	12.1 a/	20.6 a/	43.3	77.5	68
INVAL	17 a/	41 a/	100	538	1016
Nicaragua					
PMXT	18.1	8.9	8.2	20.3	nd
INVAL	282	86	100	371	nd
Panamá					
PMXT	8.9	12.8	17.0	20.3	16.5
INVAL	59	72	100	215	216

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

PMXT: Participación porcentual de las manufacturas en la exportación total de bienes.

INVAL: Índice del valor en dólares corrientes de la exportación de manufacturas con base 1990=100.

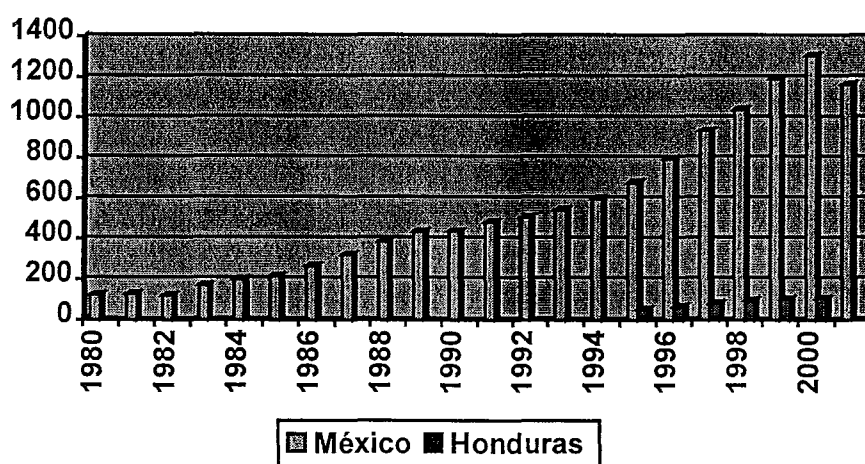
a/ En estos años no se incluyen las exportaciones de la plantas maquiladoras.

Las cifras agregadas del empleo manufacturero no reflejan sin embargo uno de los grandes cambios operados en la estructura del producto y la ocupación industriales de la región desde los años ochenta. Se trata de la importancia cobrada por las actividades maquiladoras, cuya implantación se extendió y consolidó en los últimos tres o cuatro lustros en toda la región. Durante estos años la maquila fue la única actividad industrial realmente dinámica en la mayoría de los países donde este tipo de plantas productivas se radicó. Entre 1992 y 1996 el empleo maquilador pasó de 33 000 a 48 000 trabajadores en Costa Rica (16.8% y 25.4% de la ocupación total del sector manufacturero), de 31 000 a 38 000 en El Salvador (10.2% y 10.4%), de 8 000 a 62 000 en Guatemala, de 1 300 a 11 000 en Nicaragua (1.3% y 9.7%) y de 132 000 a 165 000 en

la República Dominicana (31% y 38%). En Panamá la presencia de las maquiladoras es débil, y en el periodo de referencia el empleo generado en ellas decayó de un total de 2 a 1 000 trabajadores.³⁸

Gráfica 10

MÉXICO 1980-2001 a/ Y HONDURAS 1995-2000: PERSONAL OCUPADO EN LAS PLANTAS MAQUILADORAS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Datos a diciembre de cada año; de 2001 es al mes de agosto.

En México, que es un país pionero en este tipo de establecimientos productivos, la disponibilidad de series estadísticas de más largo plazo permite observar un continuo crecimiento del empleo maquilador, cuyo ascenso a lo largo del tiempo fue continuo a pesar de las fuertes oscilaciones del ciclo económico mexicano, marcadas desde 1982 por tres fuertes recesiones y la caída general de la tasa de crecimiento. Como puede observarse en la gráfica 10, la expansión del sector no se detuvo –todo lo contrario– ni sufrió inflexiones a la baja en las últimas dos décadas.³⁹ La ocupación en esta actividad pasó de 123 900 a 439 500 quinientos puestos de

³⁸ Fuente: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe y *Labour Statistics Database*.

³⁹ Nótese que en 2001 la cifra acumulada al mes de agosto muestra una reducción. Con respecto a diciembre de 2000 ésta supone un descenso de casi 141 000 empleos (-10.8%), y de 149 000 (-11.4%) con respecto al mes de agosto de 2000. Esta supresión de empleos en el sector maquilador, la primera verdaderamente significativa desde que estas plantas operan en México, es totalmente imputable al cambio de ciclo de la economía estadounidense, cuyos efectos empezaron a ser resentidos en los niveles de actividad de las empresas maquiladoras implantadas en México desde fines de 2000. Tómese en cuenta que el último dato de empleo reportado en este estudio es anterior a los acontecimientos del 11 de septiembre. Diversas informaciones periodísticas y anecdóticas sugieren que en los meses de septiembre y octubre se profundizó el impacto recesivo del ciclo estadounidense sobre la producción y el empleo de las empresas maquiladoras.

trabajo entre 1980 y 1990, llegando en 2000 a un millón 308 000. A finales de los años ochenta, cuando el empleo en esta actividad ya era muy significativo en México, las maquilas generaban 7% de la ocupación total de la industria manufacturera; hacia 2000, esa cifra había ascendido a ya casi 17%.

La disponibilidad de cifras del empleo maquilador en Honduras para el último quinquenio, permite comprobar un efecto similar al anterior. En 1995 había 55 000 empleos y en 2000 casi habían duplicado, llegando a un total 106 500. En comparación con México, el peso relativo de esta actividad en la estructura del empleo es mucho mayor, dado que las maquiladoras pasaron a responder por el 17% y 28% respectivamente de la ocupación total de la industria manufacturera hondureña.

En un contexto económico de bajo dinamismo como el que ha prevalecido en la región, y en el que la volatilidad del producto y de otras variables fundamentales no ha logrado reducirse plenamente, la rápida y continua expansión de las plantas maquiladoras aparece como un verdadero “oasis de crecimiento”. Sin su contribución, el empleo manufacturero habría retrocedido fuertemente en todos los países de la región en los años noventa, lo que habría dado lugar a modificaciones de la estructura sectorial del empleo más marcadas que las que se examinaron anteriormente. (Véase de nuevo el cuadro 22.)

Además de ser la actividad industrial más dinámica de la región, la maquiladora también se convirtió en una de las principales fuentes de divisas. En la República Dominicana generaba a principios de los años ochenta 10% del valor de las exportaciones, 54% a principios de los noventa y 83% entre 1998 y 2000. En Honduras su aportación pasó de 10% al inicio de los años noventa a 33% a finales de la década. En El Salvador subió en el mismo período de un poco más de la tercera parte del valor total de las exportaciones de bienes a 55%, en Costa Rica de 13% a 57% y en México de 35% a casi 50%. Sin el concurso de las maquiladoras, el comercio de exportación de algunos países habría permanecido estancado en los años noventa y en otros su crecimiento habría observado tasas sustancialmente menores.

Está fuera de discusión la importancia cuantitativa de las plantas maquiladoras en la economía regional. Lo que sí está a debate, en cambio, es su contribución actual y futura al desarrollo industrial y tecnológico. Por sí misma, la actividad maquiladora no garantiza una transición del ensamblaje hacia procesos más complejos y de mayor generación de valor agregado. Las plantas maquiladoras de tercera generación, además de no ser numerosas, requieren de ciertos entornos socioeconómicos que no existen en la mayor parte de la región, y es en parte por ello que están fuertemente concentradas en México y en mucho menor medida en Costa Rica. Como ya se dijo, la “marcha hacia el sur” que significa la implantación regional de la maquila corresponde mayoritariamente al modelo de la primera generación, caracterizado por producciones de bajo valor agregado, en segmentos productivos que no requieren fuerza de trabajo calificada y casi siempre en rubros y líneas de productos llegados a maduración. La historia acumulada por plantas de este tipo muestra que no generan sinergias suficientes con la economía local para detonar proyectos de desarrollo industrial por medio de encadenamientos dinámicos.

En la gran mayoría de los casos la maquila sigue respondiendo al modelo original de enclave de exportación de bienes intensivos en mano de obra comparativamente barata. Un

modelo que tiene una de sus expresiones institucionales más acabadas en los sacrificios fiscales que para todos los países representan su promoción y radicación, sacrificios, por cierto, que no sólo radican en las subvenciones y rebajas tributarias que se otorgan a los inversionistas, sino en el uso intensivo que éstos hacen de los recursos de infraestructura y de los servicios públicos cuya existencia y costos de reposición son financiados por los contribuyentes. Hay aquí un efecto de depredación fiscal y presupuestaria que, lejos de corregirse con el tiempo, en algunos casos tiende incluso a profundizarse debido a la ausencia total de coordinación de políticas económicas y a la competencia que libran los países para atraer a su territorio este tipo de inversiones.

Por el origen principal de las inversiones y el mercado al que se destina mayormente su producción, el modelo maquilador constituye uno de los vínculos definitorios de la modalidad dominante de inserción de la economía regional en la división internacional del trabajo y, por extensión, en el llamado proceso de globalización. Esta modalidad de inserción se articula en torno a la economía de los Estados Unidos y determina en un grado importante las posibles trayectorias —y en esta medida tal vez hasta los límites— de la industrialización orientada a la exportación que las reformas económicas perseguían implantar en todos los países de la región y que tiene en las plantas maquiladora su principal seña de identidad.

En ausencia de políticas activas y consistentes de cambio productivo, un escenario plausible para los próximos años sería uno en que se profundicen las tendencias, ya presentes, hacia una estructura industrial definida en la región en torno a dos tipos muy diferenciados de plantas maquiladoras. Por un lado, el tipo de plantas tradicionales o de primera generación, que seguiría concentrándose en la confección de prendas de vestir y desplegándose con mayor amplitud en la electrónica básica. Por otro lado, plantas de la segunda y tercera generación, centradas en la producción de componentes y artículos terminados para industrias más complejas (automóvil, computación, electrónica avanzada, ciertos bienes de capital, diseño industrial). Mientras que este último modelo contiene un *potencial* de desarrollo interno que podría desplegarse si —y sólo si— las políticas públicas se orientan explícitamente aprovecharlo, el segundo se limita a una relación elemental entre empresas extranjeras que provén la inversión y los insumos y el país receptor que garantiza una oferta suficiente de mano de obra barata. Aparte de crear los empleos que la industria local ha dejado de ofrecer y de allegar las divisas que el sistema productivo nacional no está en posibilidades de generar, este modelo no ofrece opciones reales de detonación de procesos productivos dinámicos y sostenibles. Y mientras que el segundo modelo supone una dotación mínima de infraestructura y de mano de obra calificada (lo que limita en el mediano plazo su generalización regional), los requerimientos del primero son más elementales: además de la fuerza de trabajo disponible y barata, incentivos fiscales y parafiscales suficientes. En la medida en que estas dos condiciones básicas no se cumplan cabalmente, estas plantas tenderán a reubicarse en otros países y regiones. Hay aquí un dilema muy complejo para los países que sólo tienen a su alcance esta opción: el dilema de escoger entre la depredación fiscal a cambio de proyectos industriales externos sin posibilidades reales de suscitar efectos multiplicadores dinámicos, o incremento del desempleo y caída y estancamiento de los ingresos de exportación. Este dilema solo podrá ser resuelto —igual que la posibilidad de detonar el potencial del otro esquema— por medio de políticas nacionales de inversión y programas consistentes de cambio productivo.

Por su naturaleza, la producción maquiladora no es un proceso cuyo desarrollo sea susceptible de ser controlado por factores internos a los países receptores. Aunque los incentivos

internos ofrecidos por los gobiernos son un factor que en igualdad de circunstancias puede inclinar la decisión de dónde radicar una planta, los factores que siguen siendo determinantes para realizar la inversión escapan a toda posibilidad de regulación interna de los países receptores. Es probable que esta suerte de autonomía operativa tienda a disminuir relativamente conforme las plantas alcanzan mayores grados de complejidad tecnológica y se ajustan al modelo de la tercera generación de maquiladoras.

c) Tendencias del empleo en los sectores de servicios

En tanto que la ocupación agrícola se contrae y la manufacturera tiende por lo general a crecer por debajo del promedio, las actividades de servicios agrupadas en el sector terciario siguieron aumentando su participación en la estructura del empleo en todas las economías de la región. En este sector encuentra ocupación más de la mitad de la población trabajadora de la región. (Véase de nuevo el cuadro 22.) Se sabe que en el sector terciario se encuentra una porción muy elevada de la economía informal urbana (sobre todo pero no exclusivamente en las actividades comerciales), de manera que el aumento del empleo terciario expresa este fenómeno que tiende a incrementarse en contextos económicos de transformación estructural como los que privan en la región desde hace tres o cuatro lustros.

Dada su conocida heterogeneidad, el sector terciario también concentra actividades productivas cuyo desarrollo supone el empleo de fuerza de trabajo con niveles de educación y capacitación mayores al promedio. Varias de estas actividades terciarias fueron estimuladas por las reformas y políticas económicas aplicadas en la región en el período de referencia de este estudio.

En los años noventa el empleo regional creció en todas las actividades terciarias, y en todos los casos lo hizo a tasas superiores a los promedios regionales. Los servicios financieros (columna 5 del cuadro 23) constituyen la rama de este sector que observó el crecimiento más intenso del empleo, si bien esta actividad también se distinguió por registrar los mayores retrocesos en lo que hace a la productividad aparente del trabajo. Este juego de tendencias parece poner de manifiesto la situación globalmente contradictoria que, desde la perspectiva del desarrollo, presenta el sector financiero de la región durante estos años. Su expansión no parece tener correspondencia con el deterioro de las funciones de intermediación que resintieron en los años recientes todas las economías de la región, cuando diversas crisis bancarias han requerido la canalización de cuantiosos recursos públicos para evitar el colapso de los sistemas de pagos. El crecimiento de este sector, revelado en la dinámica expansión del empleo que en él se genera, probablemente está mucho más vinculado a necesidades de gestión producidas por la apertura de la cuenta comercial y la cuenta de capitales de la balanza de pagos, que amplió la masa y la esfera de circulación de los flujos financieros en economías donde el manejo de los instrumentos de la política pública ofrecen, en términos generales, más estímulos a las operaciones especulativas que a las inversiones productivas. En todo caso, y habida cuenta de la ineficacia global del sector financiero durante estos años, hay una falta de correspondencia entre su expansión y el lento crecimiento de la llamada economía real.

Ahora bien, una parte mayoritaria del empleo terciario se genera en las ramas de Comercio, restaurantes y hoteles y de Servicios comunales, sociales y personales. En ambas la

ocupación observó en los años noventa tasas comparativamente elevadas (columnas 3 y 4 del cuadro 23). En el caso particular de la primera de estas ramas (Comercio, restaurantes y hoteles), y debido a su peso tradicionalmente elevado en la ocupación, el crecimiento observado fue portador de los incrementos absolutos más elevados de la economía regional. En Costa Rica, esta rama de actividad pasó de ocupar a 16% del total de la fuerza de trabajo a principios de los años noventa a 21% en 1999. En Honduras el indicador pasó en el mismo período de 14% a 21%, en México de 20% a 23%, en Nicaragua de 15% a 17%, en Panamá de 19% a 23% y en la República Dominicana de 21% a 24%. Igual que en muchos otros países de América Latina, esta evolución se explica parcialmente, en algunas de las economías de la región (al menos las más grandes) por la mayor presencia de grandes establecimientos comerciales, generalmente asociados a inversiones extranjeras. Otra fuerza, acaso más generalizada e importante, fue la expansión de la industria turística, que en estos años se consolidó como un polo sectorial de crecimiento con importantes derramas directas e indirectas en la generación de empleo.

Recuadro 4

DESARROLLO RECIENTE DEL SECTOR TURÍSTICO EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

Prácticamente todos los países de la región se consolidaron durante estos años como destinos turísticos internacionales, lo que suscitó el desarrollo de un conjunto de proyectos de inversión financiados en su gran mayoría por capitales del exterior (recuadro 4). Desde el punto de vista agregado, el segmento dinámico y más moderno de la actividad turística comparte algunas características con la industria maquiladora: el origen externo de las inversiones, el empleo intensivo de mano de obra, y una fuerte capacidad generadora de divisas. Los ingresos brutos generados por los turistas internacionales crecieron de manera exponencial en todos los países de la región en los años noventa, constituyéndose o consolidándose, según el caso, en un rubro de gran importancia en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su valor en dólares corrientes entre 1990 y 2000 se multiplicó por un factor de 4 en Costa Rica, de casi tres en El Salvador, de 3.5 en Guatemala, de casi cinco en Haití, de ocho en Honduras, de 11 en Nicaragua, de casi tres en Panamá y de 3.5 en la República Dominicana. En México los ingresos brutos de este rubro se multiplicaron en el mismo período 1.5 veces, pero cabe consignar que esto ocurrió a partir de una base de valor muy superior a la del resto de los países. Como quiera que sea, el crecimiento conjunto de éstos últimos en tanto que mercado turístico internacional fue mucho más rápido que el mexicano. Comparado con los ingresos turísticos brutos de México en 1990, la suma de los que fueron percibidos por los ocho países mencionados anteriormente ascendía a 25%, pero en el 2000 esa diferencia ya se había acortado drásticamente al llegar a 63%.

Al filo de tal expansión, la industria turística se perfiló, a la par que las maquiladoras, como un polo sectorial de generación de nuevo empleo. Se estima por ejemplo que en 1995 el turismo generaba 60 000 empleos directos e indirectos en Guatemala, cifra equivalente a la de

Costa Rica un año después y sólo referida al empleo directo.⁴⁰ De acuerdo con algunas entrevistas realizadas con informantes calificados de diversos países de los países incluidos en este estudio, el impacto de las inversiones en proyectos turísticos en algunas zonas de la región produce ciertas derramas en las localidades aledañas, posibilitando en muchos casos el desarrollo de opciones ocupacionales a escala microempresarial para núcleos de trabajadores desplazados de otras actividades, sobre todo de base agropecuaria. De hecho, y a diferencia de la industria maquiladora, el turismo es un sector en el que, por su naturaleza, confluyen una serie muy variadas actividades y por ello con una amplia capacidad de suscitar efectos colaterales que se manifiestan en el empleo. La reciente elaboración de una “Cuenta Turística” en México comprueba ampliamente la existencia de estos efectos y ramificaciones (recuadro 5).

Recuadro 5

CUENTA SATÉLITE DEL TURISMO DE MÉXICO

En el Sistema de las Cuentas Nacionales de México el turismo no está considerado como una actividad individual, porque no lo es en sentido estricto. El turismo es el conjunto de actividades que tiene como propósito atender las necesidades de los turistas. A fin de cuantificar la diversidad de aspectos económicos y sociales relacionados con el turismo en México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se dio a la tarea de identificar al conjunto de agregados sobre el turismo que se encuentran articulados a las cuentas nacionales, tanto por el lado de la oferta como del de la demanda.

Como resultado se elaboró la llamada Cuenta Satélite de Turismo de México en la que se identificó y cuantificó una serie muy amplia de actividades bajo la siguiente clasificación:

Bienes y servicios característicos

Bienes: Artesanías. Ropa de playa y trajes de baño. Maletas. Tiendas de campaña.

Servicios: Hoteles. Otros servicios de alojamiento. Transporte aéreo. Autobuses foráneos. Otros servicios de transporte y conexos. Agencias de viaje y operadores de tours.

Bienes y servicios no característicos:

Bienes: Alimentos y bebidas. Ropa y calzado. Periódicos, revistas y libros.

Productos farmacéuticos y de aseo personal. Películas para fotografía y otros.

Servicios: Restaurantes y bares. Comercio. Transporte. Cabarets y centros nocturnos. Cines, espectáculos y otros. Aseo y limpieza personal. Revelado y servicios fotográficos. Alquiler de automóviles.

Otras industrias turísticas:

Administración y promoción turística.

Servicios de enseñanza.

Servicios de esparcimiento

Otros servicios.

Fuente: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite del turismo de México 1993-1996*, México, 1999.

⁴⁰ J. P. Pérez Sáinz, “Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el Istmo Centroamericano”, CA 2020, Institute für Iberoamerika-Kunde, Documento de trabajo núm. 5, Hamburgo, 2000.

3. Exclusión laboral y autoempleo

La tendencia a la urbanización creciente de la ocupación se despliega en el marco de un proceso de exclusión laboral relativamente extendido en toda la región y que está determinado por la incapacidad dinámica de la economía para integrar productivamente a la población en edad de trabajar. La manifestación más elemental de este fenómeno –pero en muchos sentidos también la más superficial– es el desempleo abierto.

Cuadro 25

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TASAS DE DESEMPLEO 1980-2000

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica (total urbano)	6.0	6.7	5.4	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3
Cuba (total nacional)	...	...	...	7.9	7.6	7.0	6.6	6.0	5.5
El Salvador (total urbano)	...	...	10.0	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.5
Guatemala (total nacional)	2.2	12.	6.3	3.9	5.2	5.1	3.8	...	...
Honduras (total urbano)	8.8	11.7	7.8	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	...
México (áreas urbanas)	4.5	4.4	2.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2
Nicaragua (total nacional)	...	3.2	7.6	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8
Panamá (región metropolitana)	9.9	15.6	20.0	16.6	16.9	15.5	15.2	14.0	15.2
República Dominicana (total nacional)	...	...	...	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

En comparación con los estándares internacionales, las tasas del desempleo abierto en la región son bajas, y en algunos casos hasta sorprendentemente bajas. Sólo en tres de los nueve países incluidos en el cuadro 25 se observan tasas de dos dígitos, en tanto que en el resto los promedios se sitúan por debajo –y en algunos casos muy por debajo– de 8% al año.

Sin minimizar su importancia como indicador económico y social, puede decirse que el desempleo abierto es sólo un pálido reflejo de la realidad laboral de los países del hemisferio norte de América Latina.⁴¹ Una realidad sumamente heterogénea, que en los últimos años se caracterizó por la convivencia de dos grandes segmentos: uno asociado a la economía formal, con escasa capacidad de inclusión, según se vio, y otro informal que constituye un verdadero reducto

⁴¹ La tasa de desempleo abierto se aplica en la mayoría de los países a zonas urbanas. En algunos de ellos, además, las nociones de “empleo” y “desempleo” utilizadas son muy restrictivas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de México considera ocupados a quienes trabajaron al menos una hora en la semana en que se realiza la encuesta, aunque dicho trabajo no haya sido remunerado. También considera como ocupadas a personas que, en el momento de ser levantada la encuesta, no tienen trabajo o no reciben pago alguno pero tienen la expectativa de iniciar un nuevo empleo en las cuatro próximas semanas.

de la población excluida del primero. En este último se despliegan numerosas estrategias de supervivencia que, en su conjunto y dada su extensión, configuran un verdadero fenómeno de “autoempleo de masas”.

En este sentido, el concepto de informalidad es utilizado aquí para designar una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas.⁴² En las economías en vías de desarrollo sólo una parte de la sociedad está realmente integrada a la economía bajo una lógica plena de acumulación, en tanto que el resto, precisamente por no estarlo, está sometida a dos problemas típicos de la exclusión social y económica: el desempleo y la pobreza. Para enfrentar estos problemas están obligados a emprender una serie de actividades económicas que se realizan al margen del mercado formalmente constituido a fin de generara ingresos con que satisfacer necesidades inmediatas de consumo. En este sentido se trata de una práctica de subsistencia y no de acumulación.⁴³

Esta lógica de subsistencia es propia de fuerza de trabajo excedente, es decir, de aquella parte de la población en edad de trabajar que no es empleada por la economía formal. Por su naturaleza, dicha lógica es un producto del desempleo, y su dimensión es directamente proporcional a la de éste. De ahí que, como es el caso en la región, cuando el trabajo informal es elevado y las tasas de desempleo bajas, la representatividad de éstas sea limitada para reflejar esta importante faceta de la realidad ocupacional de los países.

Para fines de análisis se distinguen tres formas diferentes de inserción en la lógica de supervivencia propia de la economía informal. La del servicio doméstico, que en los países de la región involucra a una fracción que fluctúa alrededor del 6% del empleo no agrícola total. En todos los casos, la dimensión relativa de este segmento presenta estabilidad a lo largo del tiempo. (Véase el cuadro 26.) En cambio, las otras dos categorías (“trabajadores por su cuenta” y microempresas”) tienden conjuntamente a representar fracciones muy elevadas de la ocupación de la fuerza de trabajo. Hay diferencias importantes entre estas dos categorías que se resumen en dos aspectos fundamentales. El primero es que los propietarios de las microempresas realiza una serie de funciones de gestión, y en primer lugar la contratación de recursos humanos, que pueden ser asalariados o no, ocasionales o permanentes, y están a cargo de ellos. El segundo es que la microempresa es una unidad económica, y como tal posee recursos físicos estables, de los que, la mayoría de las veces, carecen los trabajadores por cuenta propia. A su vez, la microempresa informal se diferencia de las empresas formales por operar con una lógica de subsistencia, y no de acumulación: posee una baja relación capital-trabajo; es intensiva en mano de obra no calificada; se caracteriza por bajos niveles de productividad; los ingresos que genera son

⁴² Para una consideración crítica de la pertinencia de las categorías “formal” e “informal” en el análisis de la realidad laboral de las economías de la región a la luz de las transformaciones económicas e institucionales ocurridas en los lustros recientes, véase J. P. Pérez Sáinz, “¿Es necesario aún el concepto de informalidad?”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 13, 1999.

⁴³ Se utiliza el marco conceptual desarrollado por el Equipo Técnico Multidisciplinario OIT en el marco del proyecto PROMICRO.

utilizados en el consumo inmediato; no lleva registros de actividad; su nivel tecnológica es escaso y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son casi nulas.⁴⁴

Cuadro 26
ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA
(%)

País y años	Sector Informal				Sector Formal		
	Total	Por su cuenta	Servicio doméstico	Micro empresas	Total	Sector público	Empresas privadas
Costa Rica	36.4	16.3	6.1	14.0	63.6	26.7	36.9
1980	40.5	17.2	6.2	17.1	59.4	26.3	33.1
1985	42.3	18.1	5.8	18.4	57.7	22.0	35.7
1990	44.6	18.1	5.0	21.5	55.4	17.9	37.6
1995	46.8	18.8	5.4	22.6	53.2	17.0	36.2
1997							
Honduras	54.1	36.3	6.9	10.8	45.9	14.9	31.0
1990	54.4	34.0	5.4	15.1	45.6	12.5	33.1
1995	56.6	38.1	5.8	12.7	43.4	10.3	33.1
1997							
Panamá	40.5	20.4	7.2	12.8	59.5	32.0	27.5
1990	41.3	20.5	7.6	13.2	58.7	23.4	35.4
1995	41.5	21.5	7.1	13.0	58.5	21.8	36.6
1997							
México	49.1	18.0	6.2	24.9	50.9	21.8	29.1
1980	51.3	23.5	6.4	21.4	48.7	25.5	23.2
1985	55.5	30.4	5.6	19.5	44.6	25.0	19.6
1990	59.4	32.3	5.4	21.7	40.6	22.5	18.1
1995	59.4	31.2	5.6	22.6	40.6	21.7	18.9
1997							
Guatemala							
1988-1989	53.7	34.8	12.7	7.1	46.2	7.4	38.8
Nicaragua							
1998	52.0	31.0	8.0	13.0	48.0	14.0	3.4

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la OIT, *Panorama Laboral* (varios números), *La microempresa en Guatemala en la década de 1990*, PROMICRO-OIT, San José, 2000, y *La microempresa en Nicaragua en la década de los noventa*, PROMICRO-OIT, San José, 2001.

Un examen de la información disponible muestra una tendencia incontestable: la ocupación en el sector no agrícola de la economía se tornó mayoritariamente informal en la región en el transcurso de las últimas dos décadas. Con las excepciones relativas de Panamá y Costa Rica (donde actualmente 42 y 47 de cada 100 empleos en este sector son informales) dicha situación ya involucra en el resto de los países para los que se cuenta con información a más de la

⁴⁴ OIT, *El sector informal de la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*, San José, 2001.

mitad de los ocupados en actividades no agrícolas. (Véase de nuevo el cuadro 26.) En todos los casos en que es posible comparar diversos puntos en el tiempo se comprueba la existencia de una firme progresión de este fenómeno. En este sentido, la informalidad ha dejado de ser una mera anomalía del sistema económico y productivo, para convertirse un rasgo característico de su funcionamiento. Salvo en Costa Rica y Panamá, la extensión del trabajo informal se cimienta en todos los países en el crecimiento del autoempleo en sentido estricto, que abarca en promedio a una tercera parte de la ocupación no agrícola de los países. En este renglón sobresale la evolución de México, donde los trabajadores “por su cuenta” representaban en 1980 menos de un quinta parte de este contingente del mercado de trabajo, proporción que, tras una serie de aumentos sucesivos, se acercó a finales de los noventa a una tercera parte del total.

El otro eje de absorción laboral en el que los trabajadores excluidos de la economía formal han encontrado una vía de incorporación productiva e integración social es el de las microempresas. En casi todos los países este segmento de la economía informal observó un avance muy dinámico durante estos años. Comparativamente, sobresale el caso de Costa Rica, donde este tipo de unidades económicas generan actualmente cerca de una quinta parte del empleo no agrícola total (contra 14% en 1980 y 18% en 1990).

En contrapartida de este avance del empleo informal se observa una caída de la participación relativa en la ocupación de los sectores públicos. En países como Costa Rica y Panamá, ésta registra una reducción de 10 puntos porcentuales con respecto a 1980 y 1990 respectivamente. En cambio, las cuotas de participación del sector privado formal se mantuvieron estables o incluso aumentaron ligeramente, como en Honduras y Panamá. El caso de México, en cambio, difiere en ambos rubros: en el largo plazo, la participación relativa del sector público se mantuvo estable,⁴⁵ en tanto que la del sector privado formal se desplomó dramáticamente al perder entre 1980 y finales de los años noventa 10 puntos en el total de la ocupación no agrícola de la economía.

Hay pues un marcado realineamiento de la ocupación en la estructura de la ocupación de las economías del hemisferio norte de América Latina, cuya tendencia dominante muestra un sentido inequívoco hacia la expansión creciente del trabajo informal ante la dinámica de exclusión productiva y social que está implícita en el estilo de desarrollo. No es éste un fenómeno que se haya originado en la región a raíz de la instauración de las reformas económicas que se generalizaron para dar respuesta a la quiebra del modelo de sustitución de importaciones. Así lo muestra de manera contundente el hecho de que, ya el inicio de los años ochenta, el peso de la ocupación informal en la economía era demasiado alto en la región de acuerdo con estándares internacionales. Se trata de una deformación estructural heredada del antiguo modelo de desarrollo, incubada y desarrollada en él, que la nueva estrategia económica, lejos de atenuar o detener, parece haber contribuido a profundizar directa e indirectamente en el marco del dilema entre estabilidad macroeconómica y crecimiento estable y sostenido. Un dilema que se resuelve

⁴⁵ Las cifras del cuadro 26 muestran que la participación del sector público al empleo no agrícola de México se incrementó en los años ochenta, pero esto no refleja un verdadero aumento de los puestos de trabajo efectivos generados por las entidades estatales, sino el efecto estadístico derivado de la disminución del empleo en el sector privado durante esos años. Recuérdese que entre 1982 y 1988 el crecimiento real de la economía mexicana se estancó.

permanentemente a favor del primero de los términos, es decir, utilizando como variable de ajuste a la producción y al empleo.

4. Excluidos y emigrantes: la exportación de fuerza de trabajo

Otra de las deformaciones estructurales heredadas del viejo régimen de desarrollo es la inequidad social que priva en diversos grados en todos los países del hemisferio norte de América Latina. Las dimensiones de dicha inequidad ya eran importantes al estallar la crisis de los años ochenta, y ésta no hizo más que agravarla al ampliar sus fronteras económicas y sociales. En los países centroamericanos, como se sabe, a esta situación se superpuso, además, una dimensión de violencia militar. La inestabilidad real de las economías en los años noventa, con sus secuelas de lento crecimiento del producto y el empleo remunerativo, impidió que empezara a retroceder de manera significativa el panorama de exclusión, pobreza, desigualdad y concentración del ingreso que en diversos grados domina el horizonte social de los países, cerrando las posibilidades reales de progreso a amplios segmentos de la población regional.⁴⁶

El deterioro de las condiciones generales de vida que supone este panorama, y la cancelación de expectativas a favor de una inserción dinámica y productiva en el proceso económico como la que se intentó documentar en las páginas anteriores, constituyen el telón de fondo en el que se profundizó y adquirió una nueva dimensión cuantitativa y cualitativa para la economía regional el fenómeno de la emigración internacional de su fuerza de trabajo. Junto con la amplitud cobrada por el sistema de producción para los mercados de exportación que representan las plantas maquiladoras y junto con el acotado crecimiento sector regional de las actividades asociadas a la atención del turismo, la emigración de una parte de la fuerza de trabajo constituye otro de los vectores que dan cuenta de las modalidades de inserción de las economías del hemisferio norte de América Latina en el proceso de globalización.

La identificación de los factores demográficos y de sus enlaces con las dinámicas del empleo, la institucionalidad y la desigualdad social y económica que influyen en la emigración internacional de la fuerza de trabajo, así como los mecanismos que aseguran la vinculación con la demanda laboral de los países de inmigración, rebasan los objetivos del presente estudio.⁴⁷ Baste señalar como fuerzas generales de expulsión de la mano de obra al mercado internacional la ruptura del frágil equilibrio del empleo y los ingresos salariales que se había logrado alcanzar en la región antes de la crisis de los años ochenta, y la estrechez y rigidez laborales inherentes al estilo de desarrollo que se instauró ulteriormente; y como fuerzas de atracción en los países receptores la expectativa de los trabajadores emigrados de escalar hacia estándares de bienestar más elevados que los de su país de origen y el funcionamiento específico de los mercados de

⁴⁶ De ello han dado testimonio suficiente y documentado los informes sobre el desarrollo humano que elabora periódicamente el PNUD.

⁴⁷ Véanse, entre otras referencias posibles, CEPAL, *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una revisión sintética*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Serie Población y Desarrollo, núm. 1, Santiago de Chile, 1999, y *El impacto económica y social de las migraciones en Centroamérica*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 89, (LC/G.1738.-P), Santiago de Chile, 1993; M. Castro (editor), *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*, North-South Center Press, Miami, 1999.

trabajo de los países de destino. Tales son, en términos muy generales, el juego de las fuerzas de expulsión y atracción que subyace en los cuatro grandes flujos de migración laboral que, con modalidades, intensidades e implicaciones que difieren fuertemente entre sí, se localizan en la región: la de trabajadores haitianos hacia la República Dominicana, la de trabajadores nicaragüenses hacia Costa Rica, la de trabajadores guatemaltecos y de otras naciones centroamericanas hacia México y la de los trabajadores del conjunto de la región hacia los Estados Unidos (incluyendo la emigración mexicana hacia este país, que asume un sinnúmero de peculiaridades debido a la gran frontera común). En todos estos casos, el flujo de emigrantes tiene hondas raíces históricas y lo que interesa es dar cuenta de sus nuevas dimensiones, que no sólo atañen al incremento de los volúmenes tradicionales del movimiento transfronterizo de fuerza de trabajo, sino sobre todo del significado económico y social que este fenómeno cobró en la configuración del estilo de desarrollo regional.

Recuadro 6

LA EMIGRACIÓN LABORAL INTERREGIONAL: LOS CASOS DE HAITÍ – REPÚBLICA DOMINICANA Y DE NICARAGUA – COSTA RICA

En este sentido, el análisis se centra en los flujos de emigración laboral hacia el mercado de los Estados Unidos. Tal decisión no implica desconocer la importancia de los movimientos bilaterales de trabajadores en el interior de la región, que en algunos casos son determinantes en la operación de algunos mercados de trabajo particulares, según puede observarse en el recuadro 6.

La emigración regional hacia los Estados Unidos creció constantemente en las últimas tres décadas del siglo XX. Estimada a partir de las cifras del Censo de los Estados Unidos sobre la población residente nacida en los países de la región, ésta pasó de una base relativamente baja en 1979 (menor a los 900 000 emigrantes) a alrededor de 2.5 millones en 1980, 5.7 millones en 1990 y alrededor de 11.5 millones estimados para 2000. (Véase el cuadro 27.) Aunque la tasa de crecimiento intercensal muestra una mayor intensidad entre 1970 y 1980, en términos de incrementos absolutos la emigración proveniente de la región tuvo su máximo incremento en los años ochenta, con cerca de 3.5 millones de personas (contra 1.7 millones en 1970-1980 y 2.7 millones en 1990-2000). Como lo muestran estas cifras, se trata de un grupo de emigración sumamente dinámico, lo que explica el gran incremento de su participación dentro del total de la población nacida en el extranjero que reside en los Estados Unidos (9% en 1970, 18% en 1980 y 29% en 1990, estimándose en 40% para 2000).⁴⁸ Este incremento en la tasa de participación de los emigrantes regionales, ocurrió precisamente en un periodo en el que los residentes estadounidenses nacidos en el exterior prácticamente se triplicó y en el que, después de más de

⁴⁸ Se estima que las cifras censales subestiman las cifras reales de emigrantes a los Estados Unidos debido al elevado número de quienes lo hacen sin el correspondiente permiso migratorio. Las cifras que se utilizan en el texto, salvo que se indique lo contrario, se basan en registros censales. Debe tomarse en cuenta por lo tanto la diferencia que ellas representan con respecto al número real de emigrantes de la región, que es sin duda alguna superior.

cuatro décadas de decrecimiento relativo, este contingente demográfico volvió a incrementar su peso histórico dentro de la población total de los Estados Unidos.⁴⁹

Como se sabe, una proporción muy alta de los emigrados de la región a los Estados Unidos son mexicanos. Sobre la base de los datos censales, su número habría ascendido en 2000 a más de 8.5 millones de personas, contra 2.8 millones del resto de la región. No obstante, debe hacerse notar que en términos relativos este último contingente de emigrantes creció a mayor velocidad que el mexicano. Por cada 100 emigrantes de la región a los Estados Unidos en 1970 y 1980, 13 eran del resto de la región, proporción que en 1989 y 2000 ya fue de 28 y 24 por cada 100, respectivamente.

Cuadro 27

POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES DEL HEMISFERIO NORTE DE AMÉRICA LATINA
RESIDENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS SEGÚN REGISTROS CENSALES

(Miles de personas)

	1970	1980	1990	2000 a/
Costa Rica	16.7	29.6	43.5	68.0
El Salvador	15.7	94.4	465.4	654.5
Guatemala	17.4	63.1	225.7	340.5
Honduras	19.1	39.2	108.9	217.6
Nicaragua	16.1	44.2	168.7	174.7
Panamá	20.	60.7	85.7	91.1
Haití	nd	nd	233.7	394.7
República Dominicana	nd	nd	348	854
México	759.7	2 199.2	40298.0	8 0710.0
Total regional	864.7	2 530.4	5 976.6	11 505.1
Población de los Estados Unidos nacida en el extranjero	9 600	14 100	19 800	28 400

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Estimaciones.

Si bien estas cifras muestran claramente la existencia de una tendencia regional creciente de emigración hacia los Estados Unidos, la intensidad y el significado relativo de los flujos varía notablemente de acuerdo a los países. Los de los mexicanos y dominicanos (y en cierta forma la de los haitianos), cada grupo a su manera, son movimiento migratorios “maduros”, en tanto que el de los centroamericanos es relativamente reciente, pues hasta los años setenta los movimientos transfronterizos de este grupo tenían lugar fundamentalmente en los confines geográficos del propio Istmo. Los conflictos militares y políticos, unidos a la crisis económica de los ochenta,

⁴⁹ Los residentes estadounidenses nacidos en el exterior pasaron de 9.7% de la población total en la década 1850 a un máximo de 14.7% en 1920. En las décadas siguientes registró descensos relativos, hasta un mínimo de 4.7% en 1970. Después de esta fecha tal proporción volvió a incrementarse continuamente: 6.2% en 1980, 7.9% en 1990 y 10% en 2000.

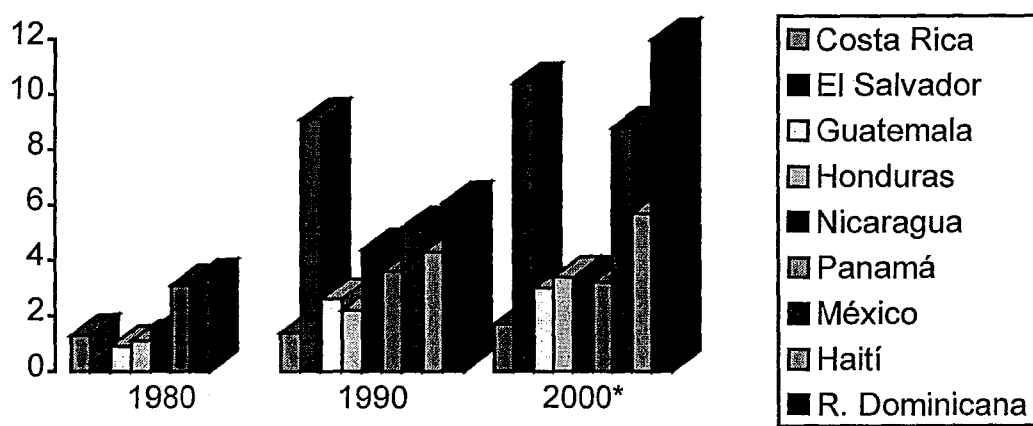
cambió el rumbo dominante de estos flujos en dirección de los Estados Unidos. En este contexto, no sorprende entonces que la emigración de Costa Rica hacia este país sea la más reducida, y que su volumen en 2000 sólo equivalga a 1.7% de su población total. Esta relación no sólo es la más baja de toda la región, sino que además se mantiene muy estable desde 1980. En una escala ligeramente superior está Panamá, que además de tener el segundo contingente de emigrantes más reducido de la región también mantuvo desde 1980 una relación muy estable entre el número de emigrados y su población total (3.2% en 2000). Apenas cabe recordar que estos países cuentan con los índices de desarrollo humano más llevados de la región.

El número de emigrantes provenientes de Guatemala y Honduras representaban en 2000 3% y 3.4% de sus respectivas poblaciones nacionales, reflejando una tendencia de incrementos sucesivos de esta relación desde 1980, cuando fueron de 0.9% y 1.1% respectivamente. Los emigrantes nicaragüenses guardaban en 2000 una proporción con su población nacional idéntica a la de los hondureños, aunque como resultado de una tendencia en sentido contrario, pues en 1980 la relación había alcanzado un valor de 4.4%.

En 2000, uno de cada diez salvadoreños vivía en los Estados Unidos. Veinte años antes el número de emigrantes de este país apenas alcanzaba a representar 0.3 de su población total, pero el conflicto político militar de la década de los años ochenta en El Salvador incrementó esta relación a 9.1% hacia 1990. En la actualidad, alrededor de 43% de los emigrantes del Istmo Centroamericano que residen en los Estados Unidos son de origen salvadoreño. En 1970 esta proporción era de 15%.

Gráfica 11

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL REPRESENTADO POR LOS RESIDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

* / Estimaciones.

Los emigrantes del Caribe son un grupo igualmente dinámico que el salvadoreño. Un número equivalente a 6% de la población haitiana residía en los Estados Unidos en 2000 (casi un 1.5 puntos porcentuales más que diez años antes). En este último año, los emigrantes de la República Dominicana en los Estados Unidos representaban 12% de la población total aquel país (proporción que diez años antes era de la mitad).

Finalmente, la relación entre el número de residentes nacidos en México captados por el censo de los Estados Unidos y la población total del primero de estos dos países, también creció significativamente durante estos años, al pasar de 3.3% en 1980 a 5.2% en 1990 y 8.8% en 2000.

Se sabe que el grueso del contingente migratorio de la región hacia los Estados Unidos está formado por personas en edad de trabajar.⁵⁰ De ahí el interés por consignar el perfil promedio de los emigrados, de cuyo examen comparado se desprenden algunas conclusiones relevantes sobre el significado que tiene este fenómeno en la perspectiva del desarrollo económico y social de los países del hemisferio norte de América Latina. La pregunta es la siguiente: ¿qué tanto representan los emigrantes provenientes de la región las condiciones socioeconómicas de sus países de origen?

Cuadro 28

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS NACIDA EN EL EXTERIOR 1997

	1 Menos de secundaria	2 Secundaria	3 Educación media	4 Educación superior	5 = 2+3+4 Secundaria concluida y más
Total	34.7	23.6	17.2	24.5	65.3
Europa	21.0	30.6	19.7	28.7	79.0
Asia	16.1	21.1	18.3	44.6	83.9
Africa	11.9	17.4	21.8	48.9	88.9
América Latina	53.0	22.3	14.7	10.1	47.0
Caribe	37.6	27.4	19.9	15.1	62.4
Centroamérica	64.6	19.1	10.7	5.6	35.4
México	68.7	17.2	9.5	4.6	31.3
Otros	49.3	26.4	15.1	9.3	50.7
Sudamérica	22.4	28.9	25.2	23.5	77.6
América del Norte	15.7	28.7	28.3	27.3	84.3

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997*, Current Population Reports, Special Studies P23-195, U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Washington, DC, 1999.

Si se toma el nivel educativo de los emigrantes como un indicador general de esas condiciones, y se compara con las condiciones educativas promedio del conjunto de la población emigrada a los Estados Unidos y de cada grupo considerado de acuerdo con la región geográfica de origen (véase el cuadro 28), queda en evidencia que hay una primera diferencia entre la emigración originada en el Caribe y la originada en la plataforma continental de la región. El

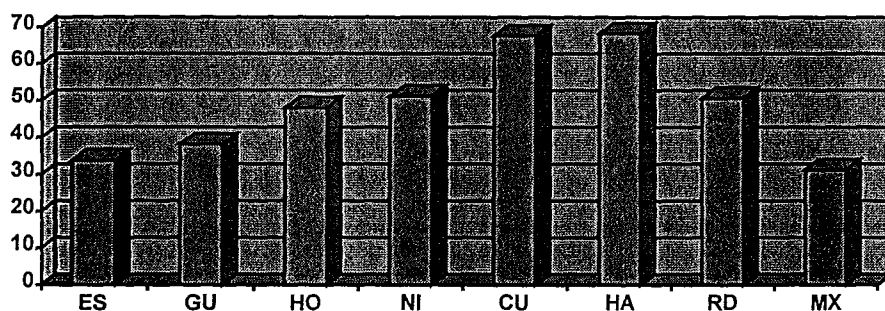
⁵⁰ CEPAL, *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, op. cit.

nivel educativo de aquélla es en términos generales similar al del emigrante promedio (dos terceras partes cuenta con un mínimo de educación secundaria terminada), en tanto que el nivel de ésta es el más bajo de todos los grupos de emigrantes (el nivel máximo de estudio de dos terceras partes del total es menor a secundaria).

No se contó con información desagregada del censo de población estadounidense de 2000 que permitiera dar cuenta de este perfil por país de origen, pero los datos del censo de 1990 permiten introducir ciertos matices en la caracterización anterior (gráfica 12). El primero concierne a la emigración mexicana, que en su conjunto es la que detenta el menor nivel educativo, seguida muy de cerca por la salvadoreña y más lejos por la guatemalteca.

Gráfica 12

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EMIGRADA A LOS ESTADOS UNIDOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA CONCLUIDA Y OTROS ESTUDIOS SUPERIORES 1990



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Un grupo intermedio lo constituyen los emigrantes de Honduras y Nicaragua, 50% de los cuales poseen un nivel educativo equivalente, cuando menos, a la educación secundaria. Dada la importancia de la emigración nicaragüense a Costa Rica, lo anterior sugiere que existe una distinción entre quienes emigran a este país en busca de trabajo y quienes lo hacen hacia los Estados Unidos, constituyendo éstos últimos un contingente de población con niveles superiores incluso a su promedio nacional. En el caso de los panameños (que no aparece en la gráfica 12), esta situación es la más acentuada entre los emigrantes del Istmo Centroamericano, pues 20% de ellos poseen grados universitarios.⁵¹ Con todo, son los emigrantes de las naciones caribeñas quienes tienen los más altos promedio educativos. Casi 7 de cada 10 haitianos residentes en los Estados Unidos poseían en 1990 un diploma de educación secundaria o de educación superior, promedio similar al de los emigrados cubanos. En cuanto a los dominicanos, la mitad se de ellos presentaba esta misma situación.

⁵¹ *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*, San José, Editorama, S.A., 1999.

Es sumamente significativo que países como Honduras, Nicaragua y Haití, que son los más pobres y los que tienen los menores índices de desarrollo humano en la región sean los mimos cuya población residente en los Estados Unidos presenten los más altos niveles de instrucción promedio entre los diversos contingentes de emigrantes de la región. El significado más evidente de este hecho es que, al desvanecerse las expectativas de progreso en sus respectivos países de origen, segmentos de la población con niveles de capacitación muy superiores a los promedios nacionales, y cuyo concurso sería necesario para el desarrollo, deben abandonar su país a la búsqueda de una inserción productiva que las economías de la región no está en posibilidades de ofrecerles. Hay en esto una pérdida neta de capital humano para los países de origen.

Cuadro 29

ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN POR OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS TRABAJADORES DE 16 AÑOS O MÁS. TOTAL NACIONAL Y POR LUGAR DE NACIMIENTO 1997

(Porcentajes del total de cada categoría)

	Labores de dirección y profesionales	Labores técnicas, de ventas y administración	Servicios	Producción y reparación	Obreros y operarios	Trabajo agropecuario
TOTAL	29.4	29.8	13.6	10.8	14.0	2.5
Nativos	30.1	30.8	12.9	10.7	13.4	2.2
No nativos	23.7	22.3	19.1	11.3	18.9	4.7
Europa	37.8	25.7	16.4	10.4	8.7	0.9
Asia	35.8	29.5	13.0	7.0	13.4	1.3
Africa	26.1	32.3	25.1	5.4	10.5	0.7
América Latina	11.4	16.5	23.6	14.2	26.5	8.1
Caribe	19.0	25.4	24.5	9.5	19.3	2.4
Centroamérica	7.0	12.0	23.04	16.6	29.8	11.1
México	5.8	10.9	21.9	17.5	30.7	13.2
Otros	11.0	16.7	28.3	13.3	26.7	3.9
Sudamérica	23.3	25.8	23.4	8.8	17.4	1.3
Norteamérica	46.5	28.5	10.5	10.4	3.8	0.3

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997*, Current Population Reports, Special Studies P23-195, U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Washington DC, 1999.

Como era de esperarse, las diferencias de nivel educativo se traducen en condiciones de inserción productiva igualmente distintas. No se contó con cifras recientes desagregadas por nacionalidad, pero la información sobre la ocupación principal de los trabajadores de 16 años de edad en delante de los Estados Unidos, clasificada por el bloque geográfico de origen (véase de nuevo el cuadro 29) da cuenta suficiente de tales diferencias.

Cerca de la mitad de los trabajadores emigrados originarios del Caribe (45%) desempeñan labores profesionales, de dirección, técnicas y de administración, que en términos generales tienden a estar mejor ubicadas en la escala salarial de la economía estadounidense. Otro

contingente importante (25%) de este mismo origen labora en actividades de servicios. Si se computan estas categorías ocupacionales (que corresponden a las primeras tres columnas del cuadro 29), resulta que la estructura de ocupación de los trabajadores caribeños considerados en su conjunto no es radicalmente diferente a la que presenta la estructura promedio de los Estados Unidos. Sólo una tercera parte de los emigrados del Caribe trabaja en labores de producción y reparación, como obreros o como jornaleros agrícolas.

Cerca de dos terceras partes de los emigrantes mexicanos y centroamericanos, en cambio, se desempeñan en estas últimas labores. La estructura ocupacional de estos dos grupos muestra que, en proporción a su número total, son los que tienen una mayor presencia laboral como obreros y operarios y como jornaleros agrícolas. En estas dos categorías (últimas columnas del cuadro 29), mexicanos y centroamericanos detentan las mayores tasas relativas de concentración laboral de toda la economía estadounidense. Otro rubro de concentración laboral (un poco más de la quinta parte de la ocupación de estos dos grupos de la emigración regional a los Estados Unidos) son los actividades de servicios, en este caso, y de manera mayoritaria, de baja calificación.

La fuerza de trabajo de la región que emigró a los Estados Unidos a buscar una alternativas de inserción productiva –tanto la documentada como la que no lo está– ha dado lugar a una situación hasta cierto punto paradójica en términos del modo de operación de la mayor parte de las economías del hemisferio norte de América Latina. Impulsada por la mecánica de la exclusión social implícita en el estilo predominante de desarrollo, los trabajadores que emigraron salieron de sus países como parte de una población excedente que, como tal, es una suerte de redundancia demográfica en sistemas económicos que no engendran suficiente crecimiento para emplear productivamente a su población. En México y El Salvador son trabajadores, en su mayoría, sin calificación; en los países más pobres, de calificación superior al promedio. En ambos casos son una parte de la población que “sobra”. A la vuelta del tiempo, su “alejamiento productivo” se volvió indispensable para la operación de esos mismos sistemas económicos: los recursos que estos cientos de miles de trabajadores remiten periódicamente a sus familias constituyen desde hace ya varios años un rubro básico del renglón de ingreso de la balanza de pagos.

Fuera de Panamá y Costa Rica, que son las economías de la región en las que las remesas de los trabajadores emigrantes tienen el menor significado, en el resto de los países la mano de obra emigrada es una importante fuente de generación de divisas. Tal vez hasta pueda decirse que, en este sentido, la fuerza de trabajo es como un rubro más de exportación. Si bien es cierto que el grado relativo de importancia económica de las remesas varía fuertemente de un país a otro, éstas representan para todos un ingreso sustantivo. (Véase el cuadro 30.)

En México, que debido a contar con el contingente mayoritario de emigrados a los Estados Unidos es el país que recibe el volumen más cuantioso de remesas en la región, el monto de éstas se multiplicó por un factor de 2.6 entre 1991 y 2000. Su valor en este último año fue equivalente a la suma de los valores de la exportación total de mercancías de El Salvador, Guatemala y Haití. Como proporción de su exportación total de bienes, representó en los últimos años alrededor del 4% (el doble, si la comparación se hace con el valor de las exportación maquiladora). Y aunque estos porcentajes pueden parecer muy bajos en relación con los de las otras economías de la región, las remesas de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos

tienen una importancia económica crucial para numerosos estados de la república mexicana. En algunas de ellos, como Jalisco y Zacatecas, su monto ha llegado a ser superior al ingreso tributario de los gobiernos locales.⁵² En ciertos ámbitos del mundo rural de estos estados federales, más los de Michoacán, Guanajuato, Guerrero y otros más –de donde procede un alto porcentaje de los trabajadores emigrados de este país– las remesas juegan un papel de gran relevancia como fuente de formación de capital de pequeños negocios familiares que se vinculan con las estrategias de supervivencia ya mencionadas de la llamada economía informal. Este rasgo, por cierto, está lejos de ser exclusivo de las comunidades rurales de México, o de algunas de sus zonas urbanas deprimidas, y es una característica común, con las variantes propias de cada país, del resto de las economías de la región.

Cuadro 30

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: REMESAS DE TRABAJADORES

(Millones de dólares y porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica										
R					115.9	121.7	115.8	112.4	101.1	
R/P					3.3	3.2	2.7	2.0	1.5	
El Salvador										
R	467	687	790	967	1 061	1 084	1 200	1 338	1 374	
R/P	79.6	115.0	108.0	77.2	64.2	60.6	49.9	54.4	54.9	
Guatemala										
R	139	187	205	263	358	375	408	457	466	
R/P	10.1	13.5	14.0	15.6	16.6	16.8	15.6	16.0	16.7	
Honduras										
R	52	60	60	85	120	128	160	220	320	
R/P	6.2	7.1	6.0	7.4	8.2	7.9	8.7	10.7	18.1	
México										
R	2 414	3 070	3 332	3 475	3 673	4 224	4 865	5 627	5 909	6 280
R/P	5.6	606	6.4	5.7	4.6	4.4	4.4	4.8	4.3	3.8
Nicaragua										
R		10	25	50	75	95	150	200	300	320
R/P		4.5	9.1	14.4	15.2	18.5	23.5	31.1	48.4	45.2
Panamá										
R	14	13	17	17	16	16	16	16	16	16
R/P	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
República Dominicana										
R	330*	347*	721	757	795	914	1 089	1 326	1 519	
R/P	50.0	61.6	22.4	21.9	21.0	22.6	23.6	26.6	29.6	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

R: remesas.

R/P: porcentaje del valor de la exportación de bienes representado por las remesas.

* / No incluye las exportaciones del sector maquilador.

⁵² R. J. Carriles, F. G. Reyes, A. A. Vargas y G. Vera, *Las remesas familiares provenientes del exterior*, Banco de México, Documento de Trabajo núm. 67, julio de 1991.

En Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana las remesas se convirtieron ya en un aspecto orgánico de la economía. En los dos primeros países el trabajo emigrado asegura ingresos crecientes. En el curso de la década pasada los excluidos del mercado de trabajo nacional aportaron en estos países divisas por un monto que ya es muy cercano al 20% del valor total de la exportación de bienes. En la República Dominicana su valor creció continuamente en los años noventa, multiplicándose por un factor de cinco. De esta manera, y a pesar de la expansión exportadora empujada por las plantas maquiladoras en el mismo período, el monto relativo de las remesas siguió aumentando en relación con el valor del comercio total de bienes exportados.

La importancia económica de las remesas es crucial para Nicaragua y El Salvador. Su tendencia en este último es ascendente en términos de valor, lo que está en correspondencia con la magnitud relativa de la fuerza de trabajo nativa que labora en los Estados Unidos. En relación con la exportación de bienes, su monto relativo fue un tanto volátil a principios de los noventa pero después muestra una tendencia descendente que parece estar estabilizándose alrededor de una fracción que, a pesar de todo es muy alta, la mayor de toda la región (50%). En Nicaragua, las remesas alcanzan ya valores relativos muy similares a los de El Salvador, pero en el marco de una tendencia ascendente muy impresionante: su valor absoluto se multiplicó 35 veces entre 1992 y 2000, y en relación con la exportación de mercancías pasaron de 4.5% a 45%.

Las consecuencias económicas de las remesas son objeto de debate en toda la región. Sus implicaciones rebasan la preocupación, por lo demás muy pertinente, de cómo utilizarlas en las economías receptoras. Estas implicaciones se extienden inevitablemente al potencial de inestabilidad que ellas implican en coyunturas que, como la presente, configuran una correlación de fuerzas menos favorable para los trabajadores emigrantes en el mercado estadounidense. Como en los casos de las maquiladoras y de las actividades dependientes del turismo internacional —que junto con la emigración internacional son los tres grandes ejes de la globalización de las economías de la región y de absorción de su mano de obra— las remesas se generan en una fuente sobre la que los factores internos de decisión no de las economías regionales tienen ningún control.